

*El estado actual  
de la protección a la  
libertad de expresión  
en México*




*Antología de textos jurídicos*

**Tomo I**



**CNDH**  
MÉXICO

 **Freedom  
House**

*El estado actual*  
*de la protección a la*  
libertad de expresión  
*en México*



*Antología de textos jurídicos*

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Raúl González Pérez  
*Presidente*



FREEDOM HOUSE

Mark Lagon  
*Presidente*

Lisa Dickieson  
*Senior Vice Presidente*

Robert Herman  
*Vice-Presidente para Programas Regionales*

Carlos Ponce  
*Director, Programas de America Latina*

Mariclaire Acosta Urquidi  
*Directora, México*

*El estado actual  
de la protección a la  
libertad de expresión  
en México*



*Antología de textos jurídicos*

Tomo I



**CNDH**  
M É X I C O



---

México • 2015

Esta publicación se realizó gracias al apoyo  
de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional  
(USAID, en inglés)



Coordinación general  
*Mariclaire Acosta*

Coordinación editorial  
*Jacobo Dayán*

Diseño de portada e interiores  
*Eugenia Calero*

Primera edición, noviembre 2015

© 2015  
Freedom House

D.R. © 2015 Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
Periférico Sur núm. 3469, esquina Luis Cabrera,  
colonia San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena  
Contreras, C.P. 10200, México, D.F.

El contenido de las opiniones expresadas en el siguiente trabajo son responsabilidad  
exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Comisión  
Nacional de los Derechos Humanos.

ISBN: 978-607-729-170-1 Obra completa  
ISBN: 978-607-729-171-8 Tomo I

Queda prohibida la reproducción total o parcial, directa o indirecta  
del contenido de la presente obra, sin contar previamente  
con la autorización expresa y por escrito de los editores,  
en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor  
y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso en México/*Printed in Mexico*

# Presentación

Luis Raúl González Pérez\*

El contexto en el que surge esta antología de textos jurídicos, que hoy me honro en presentar, es importante, ya que reconoce las dificultades que en nuestro país existen en materia de protección al ejercicio de la libertad de expresión.

Entre las finalidades de la obra está el análisis multidimensional del derecho humano a la libertad de expresión, en los planos nacional e internacional, y junto a ello se evalúa el desarrollo de las políticas implementadas para su protección en situaciones complejas para reivindicar la labor social del periodismo en la consolidación del Estado democrático y constitucional, así como para la re-dignificación de su labor instrumental en favor de la sociedad.

La libertad de expresión es un derecho de todas las personas, aun cuando su ejercicio está estrechamente relacionado con los medios de comunicación. Es así que no se trata simplemente de reconocer el derecho que tienen los medios y los periodistas a expresarse con libertad, de reconocer su libertad de prensa, sino que en un régimen democrático la discusión involucra también el tema del derecho de los individuos a estar informados de forma oportuna, veraz y confiable sobre lo que acontece en el espacio público. La libertad de prensa tiene, a fin de cuentas, un carácter particular en los regímenes democráticos modernos: servir de equilibrio entre la libertad de expresión y el derecho de los individuos a recibir información y enterarse de lo que sucede en los asuntos públicos.

\* Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Para la Corte Europea de Derechos Humanos, la libertad de expresión es el fundamento esencial de una sociedad democrática; precisa que es el resultado del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura de los Estados, principios que revisten una importancia particular para la prensa. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática y es indispensable para la formación de la opinión pública.<sup>1</sup>

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado sobre la importancia que tiene la libertad de prensa para la democracia, indicando que “es una piedra angular en el despliegue de la vertiente social o colectiva de las libertades de expresión e información. Los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para incorporar y difundir las más diversas informaciones y opiniones. Ello hace necesario, específicamente, garantizar a los periodistas el goce de condiciones adecuadas para desempeñar su trabajo”.<sup>2</sup>

De acuerdo con lo señalado por el máximo tribunal, es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, como requisito indispensable para que se desempeñe una plena libertad y el debate público se fortalezca.

Como garante de las libertades, el Estado debe generar las condiciones que permitan ejercer el derecho a comunicar información en condiciones adecuadas y sin obstáculos. Debe reconocerse el avance normativo que nuestro país ha tenido, como las reformas legales de carácter federal que garantizan el derecho al secreto profesional, la que despenaliza los delitos de difamación y calumnia

<sup>1</sup> Corte IDH, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia del 31 de agosto de 2004, párrafo 82; *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, sentencia del 2 de julio de 2004, serie C, núm. 107, párrafo 112, y Opinión Consultiva OC-5/85, párrafo 70.

<sup>2</sup> “LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA”, tesis 1a. CCXVI/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX*, diciembre de 2009, p. 288.

—estándares seguidos sólo por algunos Estados—, y la incorporación en el texto constitucional del derecho de réplica, pendiente aún de reglamentación.

Desde luego, no pasa desapercibida la reforma constitucional del 11 de junio de 2013, que reformula los límites a la libertad de expresión contenidos en el artículo 6o. y establece en el artículo 7o. la prohibición de restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. Esta prohibición de utilizar medios indirectos fue importada de los instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 13.3 contiene el marco normativo aplicable cuando existan presiones ocultas o indirectas ejercidas por funcionarios del gobierno, con el propósito o efecto de interferir con la libertad de expresión.

No obstante los avances normativos y una mayor apertura a la crítica, no se pueden ignorar las amenazas e intentos por coartar la libertad de expresión que han convertido a México en uno de los países más peligrosos para el ejercicio del periodismo, como lo han documentado diversas organizaciones, entre ellas Freedom House. Esta circunstancia ha derivado en autocensura, desplazamiento y exilio forzado de periodistas, generando espacios de silencio en el país y vulnerando los principios fundamentales de una sociedad abierta, plural y democrática; asimismo, se puede observar que además de las autoridades en primer término, los poderes fácticos, particularmente los relacionados con el crimen organizado, se han convertido en censores de los medios ante las investigaciones que han venido realizando sobre delincuencia organizada y narcotráfico.

Ante el clima de agresiones a periodistas y la impunidad que prevalece, se han adoptado diversas medidas, entre las que se encuentra la denominada “federalización de delitos”, que implicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución y modificaciones al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con el objeto de facultar al Ministerio Público de la Federación para atraer e investigar las agresiones a periodistas en caso de omisión de las autoridades locales. Para el logro de estas reformas fue fundamental la participación de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil defensoras de la libertad de expresión y la Oficina del Abogado General de la UNAM, que integraron un grupo de trabajo para contribuir a la efectividad de la reforma del artículo 73-XXI de la Constitución, y de esta manera impulsar un alto a la espiral de impunidad de las agresiones contra los periodistas e informadores.

Por otra parte, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas creó el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con el objeto de garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. El Mecanismo está llamado a cumplir eficazmente su obligación de otorgar medidas adecuadas de seguridad y auxilio, de manera congruente, oportuna y proporcional a los riesgos que enfrentan, evitando que éstos se actualicen.

La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, se deben atender los factores de riesgo y a la vez fortalecer a las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia. Además, debe existir el compromiso de velar por el cumplimiento de la normatividad diseñada para proteger la labor de los periodistas, pero también de lograr que las autoridades entiendan la labor periodística como coadyuvante en el modelo democrático y no como amenaza al desarrollo institucional.

La adopción de medidas como las señaladas no es un privilegio para quien ejerce la libertad de prensa. La desaparición o privación de la vida y la afectación a la integridad física o cualquier agresión es condenable, pero cuando lo sufren comunicadores las consecuencias son mayores, porque también se silencia la libertad de expresión, privan a la sociedad de recibir información y genera inti-

midación al gremio periodístico. En este sentido, aún hay mucho por hacer para que los periodistas ejerzan sin cortapisas y sin riesgo el derecho a informar.

Tomando en cuenta el panorama nacional, los retos que implica la instrumentalización de mecanismos que garanticen la libertad de expresión y de distintos planteamientos que se han realizado en torno a su materialización en los ámbitos académicos, político, nacional e internacional surge la presente obra, la cual es resultado de la suma de esfuerzos de distintos organismos, instituciones públicas y especialistas en materia de derechos humanos. Estos esfuerzos se han unido con el firme propósito de dar cauce a las legítimas demandas ciudadanas que pugnan por una libertad de expresión efectiva, a las que se suma la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



## Introducción

Javier Garza Ramos\*

En junio de 2013, el diputado federal panista, Guillermo Anaya, sostenía una rueda de prensa en Torreón cuando el reportero de televisión Alonso Hernández le hizo una pregunta que el legislador consideró incómoda. Al terminar la conferencia, Anaya se acercó al periodista y le espetó: “lo que te hace falta es que te den un levantón”.

El comentario pudo parecer una broma si no fuera por el contexto. En los tres años previos ocho periodistas y trabajadores de medios de la Comarca Lagunera habían sido secuestrados, hechos que seguramente no ignoraba Anaya, a la sazón presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados. Pero el diputado debió pensar que el mejor escarmiento para un periodista incómodo es someterlo a una de las experiencias más traumáticas no sólo para un reportero sino para cualquier persona.

Para empeorar las cosas, otro de los asistentes a la rueda de prensa, el diputado local Fernando Gutiérrez, pidió a Hernández eliminar la grabación con el comentario amenazante, como si con un simple botón pudiera borrarse la realidad.

El episodio revela el creciente desprecio hacia la labor periodística y la libertad de expresión ya no sólo de parte de cuerpos policiacos o militares o de grupos

\*Javier Garza Ramos es Knight Fellow en el International Center for Journalists y coordinador del mapa Periodistas en Riesgo auspiciado por Freedom House.

del crimen organizado, sino también de actores políticos relevantes o de cualquiera que se encuentre bajo el escrutinio de los medios de comunicación.

Ese desprecio ha sido evidente en los últimos años, en los que la prensa mexicana ha estado bajo el asedio de agresiones físicas, verbales, digitales o legales incluso de parte de quienes deben salvaguardar el derecho de la libertad de expresión.

Este libro nos revela la complejidad del problema de las agresiones contra periodistas en México. La diversidad de tipos de ataque y de tipos de agresores, junto con la falta de voluntad para perseguir y castigar los intentos para silenciar a la prensa y la ausencia de garantías para que los periodistas realicen su trabajo de manera segura.

Las agresiones son legión: Homicidios y secuestros de periodistas, ataques armados contra instalaciones de medios, golpizas contra reporteros que cubren manifestaciones callejeras, robo o destrucción del equipo que usan para consignar la realidad que sucede en las calles, amenazas para dejar de publicar información incómoda, intervenciones cibernéticas para acceder a datos privados de periodistas o lanzar campañas de desprestigio, acoso legal mediante detenciones arbitrarias, citatorios judiciales o demandas.

Tan sólo en 2013 y 2014 el mapa “Periodistas en Riesgo”, una iniciativa de Freedom House y el International Center for Journalists, ha documentado más de 200 casos de agresión física, psicológica, digital o legal. Pero casos no equivale a personas o ataques individuales, sino que cada incidente puede ser contra varios periodistas y contener más de un tipo de agresión. Por lo mismo, el total de los ataques de cualquier tipo contra trabajadores de medios es exponencialmente mayor.

La geografía de los ataques también es variada. Prácticamente todos los estados de la República Mexicana registran al menos una agresión contra periodistas o medios de comunicación en los últimos dos años, con las excepciones de Yucatán, Campeche, Colima, Nayarit y Baja California Sur.

En algunas zonas del país se pueden identificar riesgos específicos para los periodistas. Por ejemplo, en el Distrito Federal el principal peligro es sufrir una golpiza a manos de policías o manifestantes durante protestas callejeras. En los

estados del sur el principal riesgo son policías locales o grupos sociales. En el norte, el crimen organizado es el principal agresor de periodistas, para evitar que los hechos violentos que desatan en la pugna por territorios lleguen a los diarios, los noticieros o las redes sociales.

Pero hay algunos estados que registran una variedad de agresiones, como si fueran microcosmos del país entero. En Veracruz se han registrado homicidios, secuestros, golpizas, amenazas, robo de equipo, *hackeo* de páginas de Internet, detenciones arbitrarias y otras formas de hostigamiento. Tamaulipas, Chihuahua y el Estado de México viven una diversidad similar.

La mayoría de las agresiones proviene de las fuerzas de seguridad pública, las policías municipales y estatales, así como la Policía Federal. Los actores políticos también figuran como agentes hostiles: alcaldes, funcionarios de gobierno y legisladores. En ocasiones, estos servidores públicos se valen de algún cuerpo policiaco para agredir a un periodista.

Grupos del crimen organizado son con frecuencia los responsables de los ataques más violentos, los homicidios y secuestros de periodistas así como los ataques armados contra instalaciones de medios.

Pero de manera creciente otros grupos se han convertido en agresores de periodistas, particularmente activistas sociales que atacan a reporteros durante coberturas, así como empresarios o guardias de seguridad privados que buscan impedir que los ojos de la prensa se asomen a sus actividades.

La diversidad de agentes hostiles a la prensa sólo se explica a partir de la impunidad. En un país en el que 9 de cada 10 ataques contra periodistas quedan sin castigo (y con frecuencia sin ni siquiera una investigación) resulta fácil para cualquier persona agredir a un periodista o a un medio y salirse con la suya. Es fácil para un policía golpear a un reportero en una manifestación, como es fácil para un político amenazar a un periodista por hacerle una pregunta incómoda o para un empresario robarle la cámara a un fotógrafo que captaba imágenes de la clausura de su negocio.

En gran medida, la impunidad viene de la ineficacia de las instituciones del Estado mexicano para impedir las agresiones a periodistas. A nivel federal,

el país cuenta con una Fiscalía para delitos contra la libertad de expresión y con un mecanismo de protección de periodistas, mientras que a nivel local algunos estados replican estas dependencias. El problema es que su efectividad está en duda.

Por un lado, acceder a la protección de estas instituciones puede ser un calvario burocrático que sólo aumenta la vulnerabilidad de un periodista. Un agresor potencial sólo necesita unos minutos para materializar una amenaza, mientras que un periodista requiere varios días para que le respondan su solicitud de protección o le reciban una denuncia. La mayoría de las agresiones contra periodistas se dan fuera de la Ciudad de México, pero cualquiera que pida protección debe solicitarla a un consejo radicado en la capital, donde con frecuencia desconocen las realidades locales.

Por otra parte, las instituciones federales y locales encargadas de proteger a periodistas o perseguir a sus agresores han resultado ineficaces. Un dato basta: de los siete periodistas asesinados en 2014, cinco de ellos fueron secuestrados previamente y estuvieron desaparecidos durante varios días antes de morir. Esto significa que ante las denuncias de plagio las autoridades federales o locales (dos casos ocurrieron en Tamaulipas y el resto en Veracruz, Sinaloa y Guerrero) fueron incapaces de montar operativos para encontrarlos o presionar a los delincuentes para liberar a los comunicadores e impedir su muerte.

Un botón de muestra es el reportero veracruzano Gregorio Jiménez, el primer periodista asesinado en 2014, quien estuvo seis días desaparecido antes de que se hallara su cuerpo y en ese lapso un operativo militar y policiaco no pudo dar con sus secuestradores. Esta realidad contrasta con las recomendaciones que emanan de los mecanismos de protección a nivel federal o local, como la de dar a periodistas chalecos antibalas para su protección, como si un chaleco vaya a evitar que sean secuestrados.

Ante este panorama, cantidad no es calidad, pues no importa cuántas instituciones del Estado se dediquen a proteger periodistas si su labor no es efectiva. La falta de castigo a los agresores de periodistas y de disuasión hacia atacantes potenciales alimenta la vulnerabilidad de la prensa mexicana.

La historia reciente de los ataques contra periodistas y medios de comunicación en México también habla de un deterioro en nuestra cultura política que da cada vez menos valor al trabajo periodístico. Que personajes públicos se sientan por encima del escrutinio indica una concepción errada de su función. Al golpear o detener a reporteros, policías de todos los niveles se ponen en la misma categoría de los criminales que buscan impedir el derecho del público a saber lo que ocurre en su ciudad.

Este libro de Freedom House arroja una luz necesaria sobre el precario estado que viven los periodistas en México, en particular la vulnerabilidad laboral y legal que enfrentan. Conocer los casos que aquí se exponen se vuelve necesario para tomar medidas que eviten más agresiones en el futuro o que castiguen las que se lleguen a cometer. Lo que necesitamos los periodistas en México no es un “levantón”, como sugiere un diputado federal que ojalá sólo haya querido pasarse de chistoso, sino instituciones que lo impidan.



## Prólogo

Mariclaire Acosta\*

El derecho a la libertad de expresión goza de reconocimiento universal de larga data. Promovido por los filósofos y pensadores de la Ilustración, figuró de manera prominente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano emanada de la Revolución Francesa de 1789. Desde entonces ha sido consagrado en la mayoría de las constituciones del mundo. En México la libertad de expresión está protegida por el artículo 6º constitucional. Su ejercicio pleno constituye una condición indispensable para el establecimiento de un estado democrático de derecho.

Pese a ello, en la actualidad la libertad de expresión sufre numerosos embates y agresiones en muchos países del mundo. Los ataques a la libertad de expresión se producen por motivos diversos, sean éstos de índole política, económica, cultural o religiosa, de forma tal que su respeto y protección ha merecido atención especial de la comunidad internacional.

La libertad de prensa es un elemento esencial de la libertad de expresión, y un instrumento fundamental de la democracia. La represión a la libertad de prensa atenta contra la libre circulación de la información y de las ideas en la sociedad, con lo cual se atenta no sólo contra el derecho de las personas a expresarse libremente, también contra el derecho de todos nosotros de estar informados.

\*Directora de Freedom House, México.

Freedom House ha dedicado buena parte de sus esfuerzos como organización de derechos humanos a defender la libertad de expresión en donde sea que ésta se encuentre seriamente amenazada. Año con año, desde 1980 publica un informe anual sobre el estado que guarda la libertad de prensa en el mundo. Dicho informe incluye una sección analítica y un índice numérico para los 199 países y territorios que cubre, y es realizado por un grupo de investigadores que consultan diversas fuentes: expertos nacionales y regionales, organizaciones de la sociedad civil, documentos gubernamentales y de instituciones multilaterales, así como a los propios medios de comunicación.

El informe asigna a cada uno de los países y territorios bajo estudio una puntuación de cero a cien puntos, el cero constituye la mejor puntuación en términos del disfrute de la libertad de prensa, y cien la peor. Según el puntaje obtenido, los países se clasifican en tres grandes categorías: países libres (puntaje menor a 30); países parcialmente libres (puntaje entre 31 y 60 puntos), y países no libres (con puntajes mayores a los 61 puntos). La calificación final es el resultado de la ponderación de la puntuación obtenida a partir de las respuestas a 23 preguntas sobre la calidad del entorno jurídico, político y económico en cada país y territorio examinado. La combinación de estas tres subcategorías permite analizar en forma integral las distintas presiones y amenazas que enfrenta la prensa.

Lamentablemente, México ha recibido la calificación de “país no libre” desde hace varios años. Su puntuación ha incrementado en forma continua desde los 60 puntos en 2010 a los 63 en 2015, quedando casi a la par de Irán y Turquía, y ligeramente por debajo de Ecuador.

El entorno jurídico que regula a la prensa en México, en la valoración de Freedom House, inhibe la libertad de prensa debido entre otros factores, a la persistencia de leyes que penalizan la difamación en 12 de los 32 estados de la República. El caso de la periodista Lydia Cacho ilustra cómo el tipo penal de la difamación puede ser utilizado por quienes detentan el poder —sea éste político, económico o criminal— para acallar las críticas y transparentar hechos ilícitos.

Por otra parte, la imposición de altísimas multas a las estaciones de radio no autorizadas, frecuentemente radios comunitarias, contemplada en la nueva Ley

de Telecomunicaciones, se traduce en una forma de censura *de facto* para estos medios, que prestan un servicio invaluable en las comunidades indígenas y las más alejadas en el país.

La alta concentración de la propiedad de los medios, sobre todo en el sector de las telecomunicaciones, también inhibe la libertad de prensa en México, toda vez que atenta contra la pluralidad y la diversidad en la información. La dependencia de la publicidad oficial como medio de supervivencia de muchos medios, los obliga a mostrarse benévolo con los gobiernos y frecuentemente los somete a sus agendas e intereses. El despido reciente de la periodista Carmen Aristegui de MVS Radio, es un ejemplo elocuente de esta forma de condicionamiento a la libertad de prensa, pues resulta sorprendente que, a pesar de los altísimos *ratings* de su programa de radio, ningún medio le hubiera ofrecido un espacio alternativo.

Los altos niveles de violencia y agresión a periodistas y medios de comunicación en México, la impunidad de los múltiples ataques a éstos, y la corrupción en los aparatos de seguridad y justicia, representan en los informes de Freedom House, el motivo más grande de preocupación. La libertad de prensa simplemente no se puede producir en un clima político como el prevaleciente, marcado por una profunda crisis de derechos humanos, seguridad y legitimidad. En este contexto de enorme precariedad, los periodistas se vuelven un grupo sumamente vulnerable y blanco de ataques tanto por parte del crimen organizado como por las autoridades.

Según el mapa de agresiones *Periodistas en Riesgo*, realizado conjuntamente por el *International Center for Journalism* y Freedom House, entre diciembre de 2012 y agosto de 2015, se reportaron 259 agresiones en contra de periodistas, incluyendo:

19 homicidios, 10 desapariciones, 34 casos de detención arbitraria y 16 casos de tortura.

Fuentes oficiales como la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) de la Procuraduría General de la República, dan cuenta de 103 asesinatos y 25 periodistas desaparecidos en el periodo comprendido entre enero de 2000 y junio de 2015. Los periodistas de medios

locales son los más vulnerables, como lo demuestra el caso de Veracruz, en donde durante el período del gobierno actual, han perdido la vida en homicidios violentos 15 periodistas.

Los ataques contra los propios medios también son frecuentes, como es el caso de las múltiples agresiones armadas al periódico *El Siglo de Torreón* entre 2009 y 2013, o los ataques cibernéticos como el sufrido en 2014 por la tuitera María del Rosario Fuentes Rubio en Reynosa, Tamaulipas, que ocasionó su muerte.

Mientras los ataques contra medios y periodistas se incrementan, los esfuerzos de las autoridades para investigarlos y sancionarlos permanecen igual. Según la *Recomendación General Número 20 sobre Agravios a Periodistas en México y la Impunidad Imperante*, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 89% de los crímenes contra periodistas en 2013 permanecían impunes. Esta impunidad crónica tiene muchos efectos nocivos, pero uno de ellos, que vale la pena destacar es que estimula el miedo y la autocensura de los informadores, como el único medio al alcance para protegerse. El silencio impuesto en amplias zonas del país afecta a la población en su conjunto y es un atentado al derecho a la información y a la convivencia democrática.

Este breve recuento de algunos de los elementos más destacados de los informes de Freedom House, dan cuenta de por qué México es considerado como un país “no libre” en materia de libertad de prensa. Explica también las razones que nos llevaron a actuar para incidir en esta situación, y contribuir a la promoción de un ambiente más favorable para el ejercicio de la libertad de expresión en nuestro país, a través de actividades tan variadas y complejas como la movilización de la opinión pública; la incidencia política; la asistencia técnica a las instituciones del Estado; y la creación de capacidades en las organizaciones de la sociedad civil.

Este libro y los textos que reúne, es el resultado de este esfuerzo colectivo por promover un cambio capaz de asegurar en un futuro próximo un entorno en el que la libre búsqueda, recepción, creación, difusión y circulación de la información, las opiniones y las ideas, a través de cualquier medio, se conviertan en una realidad tangible para todos. En él se recogen las reflexiones y aportaciones

de numerosos colegas, socios y contrapartes que nos han acompañado a lo largo de cuatro años en esta difícil pero necesaria empresa.

Los trabajos que componen la antología responden a las exigencias de un programa de acción directa y de incidencia, más que a una noción de corte académico sobre el estado que guarda la protección de la libertad de expresión en nuestro país. A lo largo de este esfuerzo nos dimos a la tarea de analizar las carencias de un marco institucional que le impide al Estado mexicano asumir plenamente su obligación de proteger los derechos humanos y en este caso, particularmente a la libertad de expresión. Pero precisamente porque los trabajos aquí reunidos sirvieron el propósito de incidir para cambiar el estado de cosas, todos ellos presentan propuestas concretas para subsanar estas carencias, teniendo como referencia el marco jurídico internacional que ha fijado con profusión las normas y los estándares a los que el Estado mexicano está obligado.

La antología comienza por una presentación escueta de algunos de los instrumentos internacionales de protección de la libertad de expresión tanto en el Sistema de las Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos de la OEA. Le sigue un capítulo sobre el estado de la protección jurídica a la libertad de expresión en México, seguido por otro que da cuenta del papel jugado por la sociedad civil en este esfuerzo de protección. En el penúltimo capítulo se abordan dos ejemplos de algunos mecanismos estatales de reciente creación para desempeñar esta labor de protección, y por último, el libro culmina con un conjunto de propuestas para combatir la impunidad de los numerosos ataques a los periodistas en nuestro país.

ooooo

El capítulo sobre la protección a la libertad de expresión en el ámbito internacional, da cuenta de cómo el ejercicio de la libertad de expresión constituye una de las condiciones indispensables para el establecimiento de un Estado democrático de derecho. Desde los primeros instrumentos en materia de derechos humanos del ámbito universal y regional —Declaración Universal de

Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Convención Americana sobre Derechos Humanos—, se reconoció como derecho. Asimismo, se establecieron diversos mecanismos de supervisión para su protección: en el ámbito universal el 05 de marzo de 1993, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante su resolución 193/45 acordó la creación de la Relatoría Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, y urgió a la comunidad internacional para cooperar y asistirle en todo lo necesario para el desempeño eficaz de su mandato. En el ámbito interamericano en octubre de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) decidió la creación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, como una oficina permanente e independiente que actúa dentro de su marco normativo y apoyo institucional.

Ambos mecanismos de supervisión, a través de la realización de visitas *in loco* a los países, la emisión de informes y recomendaciones, y el diálogo permanente con los gobiernos y la sociedad civil, han logrado avances sustantivos, como la adecuación de los marcos normativos domésticos y los remedios judiciales con los estándares más altos en la materia, o la creación de mecanismos nacionales de protección para casos de extrema gravedad y urgencia, especialmente a favor de uno de los sectores más importantes que en forma permanente ejercita este derecho, el de las y los periodistas y medios de comunicación.

No obstante su reconocimiento y los avances mencionados, en las últimas dos décadas, la libertad de expresión ha sido un tema prioritario en la agenda internacional de derechos humanos, tanto de los organismos multilaterales universales, como por los órganos de protección regionales. Principalmente, debido a la falta de garantías para su libre desarrollo, como el establecimiento de restricciones inadecuadas y la existencia de diversos escenarios de inseguridad y riesgo. Además de las brutales agresiones, homicidios y desapariciones en contra de las y los periodistas, y la impunidad manifiesta en la investigación de tales hechos.

La situación es crítica en varias regiones del mundo, como las Américas, y especialmente en México, por lo que los gobiernos de la región deben generar las

condiciones y crear herramientas para la protección y goce efectivo de este derecho, así como modificar las estructuras que permiten o propician su violación sistemática. La responsabilidad es del Estado en su conjunto, es decir, requiere la coordinación y voluntad de los tres poderes en los tres niveles de gobierno, al igual que la participación activa de la sociedad civil y la cooperación técnica y financiera internacional.

La ONU, a través del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General, han hecho serios llamamientos a la comunidad internacional para revertir la situación actual que se ha descrito. Ejemplo de ello son las resoluciones A/HRC/20/17 y A/HRC/27/L.7, sobre la protección y seguridad de las y los periodistas, respectivamente. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuenta con diversos diagnósticos que ayudan a comprender mejor la situación de la región y ha elaborado una serie de recomendaciones basadas en su propia jurisprudencia y la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los resúmenes de dos informes, uno de 2009 sobre los derechos de las y los periodistas y las obligaciones estatales, y el otro de 2013 sobre la situación de violencia en su contra, son ilustrativos de la evaluación actual de la región y guías importantes para el fortalecimiento de la democracia mediante el ejercicio de la libertad de expresión.

El capítulo que aborda la evaluación de la situación de la libertad de expresión en México por parte de especialistas y organizaciones de la sociedad civil locales concluye, al igual que lo hacen los mecanismos internacionales, que es crítica y requiere de una revisión minuciosa del marco normativo e institucional, para abordar más eficazmente esta aguda problemática.

Desde 1991 a 2012, se han realizado una serie de modificaciones legales, y se han creado mecanismos especializados para atender las graves violaciones de los derechos humanos en contra de las y los periodistas y defensores de derechos humanos. Este apartado comprende el análisis integral de la respuesta gubernamental a la situación de violencia contra estos sectores; el impacto de las reformas y su falta de implementación; la contradicción con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos; y la debilidad institucional en la materia. Asimismo, plantea una serie de propuestas y recomenda-

ciones, desde la sociedad civil, para un rediseño de las medidas de prevención y protección en todos los mecanismos existentes en el país.

Finalmente, muestra el estado normativo a nivel nacional en la materia, actualizado hasta 2014, para una mejor comprensión acerca de los avances realizados, pero sobre todo de los desafíos aún pendientes.

Los avances en la protección de las y los periodistas y los medios de comunicación en México han sido producto de la presión e incidencia de la sociedad civil nacional e internacional, especializada en la temática. Así, se han logrado crear espacios de debate público y de articulación para el diálogo con las instancias gubernamentales, tanto en el ámbito local como en el internacional, a fin de exponer no solo la evaluación de la situación, especialmente la respuesta poco efectiva del Estado ante ella, sino alternativas a favor de una mayor protección de dicho sector.

El capítulo referido a la sociedad civil comprende la revisión del proceso seguido por ésta para la adopción de la legislación reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución, mediante la cual se establece la facultad de atracción al fuero federal de la investigación de los delitos cometidos en contra de las y los periodistas y los medios de comunicación, cometidos en el fuero local. Ilustra la coordinación de esfuerzos, así como el diseño de las etapas y la estrategia que se siguió para dicha transformación legal. Especialmente, identifica las lecciones aprendidas en dicho proceso, a fin de re definir el papel que le asiste a la sociedad civil en el cambio social.

Por otro lado, el capítulo incluye los informes más recientes en la temática elaborados por organizaciones nacionales e internacionales, presentados ante el Consejo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, respectivamente, a fin de incidir en las recomendaciones dirigidas al Estado mexicano por parte de dichos mecanismos, y la respuesta del gobierno ante el Consejo de Derechos Humanos. Los informes y la respuesta del gobierno, en conjunto, constituyen una muestra de la interacción y de los resultados positivos que se generan, a través del uso adecuado de los mecanismos internacionales y el papel que cumple la sociedad civil en dicha tarea.

Uno de los avances más importantes en los últimos años en la materia es la creación del Mecanismo Nacional de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Desde su creación, la sociedad civil ha debatido respecto de sus alcances, sus limitaciones y la implementación efectiva de las medidas de protección diseñadas. Por su parte, los Estados de la República han comenzado a replicar el modelo, en ocasiones supliendo sus deficiencias, pero desafortunadamente también en otras, implementando las mismas.

El capítulo cuarto presenta un diagnóstico del Mecanismo Nacional realizado por Freedom House en 2013. Por una parte, se analiza de manera detallada su marco normativo, incluyendo aspectos como la definición de la población beneficiaria y los supuestos de aplicación de las medidas por parte del Mecanismo; la relación entre el objetivo de protección que se plantea la ley en comparación con sus órganos, facultades y otros mecanismos dentro de la misma ley (como las sanciones); la representación de las poblaciones beneficiarias en el mismo; la coordinación entre autoridades del ámbito federal y local; la actuación de las autoridades obligadas ante riesgos inminentes en relación con los plazos y procedimientos señalados por la ley; y finalmente, el alcance que tienen las medidas de protección y prevención. Por otra parte, se hace una revisión de sus fortalezas y debilidades institucionales, como recursos técnicos y físicos y personal capacitado, al igual que de su operación y metodología desarrollada para la implementación de las medidas de protección para las y los periodistas, bajo situaciones de extrema gravedad y urgencia en contextos de inseguridad y riesgo.

Asimismo, se incluyen recomendaciones para su modificación y mejorar su rendimiento, a fin de contar con un mecanismo más efectivo que atienda las necesidades de riesgo inminente al que se enfrentan la mayoría de las y los periodistas en México.

Finalmente, se incluye un estudio de caso que evidencia la situación en el Estado de Veracruz, en donde la situación es alarmante y requiere de todos los esfuerzos para el establecimiento de un mecanismo eficaz que responda de manera adecuada, ante la ausencia de protección por parte de los gobiernos local y federal.

La impunidad cotidiana de las graves violaciones de los derechos humanos, incluidas las cometidas en contra de las y los periodistas, demuestra la ausencia de garantías para el libre ejercicio de las libertades fundamentales en México, en especial la libertad de expresión.

Por ello, la presente obra culmina con un capítulo en el cual no solo se evidencia esta ausencia a través del estudio de casos, sino más importante aún, en el que se establecen diversas propuestas para el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, en el combate a la impunidad de los ataques en contra de quienes ejercen dicha libertad.

En primera instancia, se hace una revisión del concepto de prevención de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, identificando el alcance de los deberes de respeto y garantía y las principales obligaciones del Estado. Con lo anterior, se define un concepto de prevención y una propuesta de política pública como base para combatir la impunidad en materia de libertad de expresión. En segunda instancia, se ofrece una panorámica general que el derecho penal brinda para proteger a la libertad de expresión. En tercera instancia, desde el punto de vista del derecho comparado, se describe y analiza la facultad de atracción como alternativa a la falta de investigación en las jurisdicciones locales. Finalmente, a través de la revisión y análisis de la jurisprudencia en la materia de los sistemas regionales —europeo e interamericano—, se plantea el uso del litigio ante la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos, como alternativa para la definición de estándares más altos de protección para las y los periodistas a nivel interno, a fin de frenar la impunidad en la materia.

ooooo

En la publicación de estos volúmenes contamos con la aportación generosa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y muy particularmente de su titular, Luis Raúl González Pérez, un estudioso del tema además de ser un decidido y lúcido defensor de los derechos humanos en este México de hoy, tan lastimado por la violencia y la impunidad. Gracias a su valioso apoyo y a la acuciosa

revisión crítica de Julieta Morales, Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos de la propia Comisión, la publicación y difusión amplia de los trabajos aquí reunidos ha sido posible.

A ellos y todo su equipo mi agradecimiento profundo, como también y muy especialmente a Jacobo Dayán, por su trabajo editorial creativo y profesional, y por la paciencia que ha tenido conmigo a lo largo de los meses en la ardua labor de recopilar y dar coherencia a tan variada colección de textos. Fabián Sánchez Matus prestó su invaluable ayuda para hacer inteligible el orden de presentación de contribuciones tan diversas y me apoyó en la presentación de sus contenidos. Y finalmente, mi gratitud y reconocimiento a Eugenia Calero por una edición tan limpia, elegante y sobria, como las que ella acostumbra.

México D.F., agosto de 2015.



*La protección de la libertad de  
expresión en el ámbito internacional*





## Resolución A/HRC/20/17

Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue

4 de junio 2012



Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General. Naciones Unidas

[...]

### IV. Conclusiones y recomendaciones

#### A. Conclusiones

92. A pesar de las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, entre ellas la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que garantizan los derechos de los periodistas, estos siguen siendo perseguidos por difundir información “inconveniente”. El problema no es la falta de normas internacionales, sino que los gobiernos no quieren o no pueden asegurar la protección de los periodistas.
93. Si bien las situaciones de conflicto armado pueden poner en peligro a los periodistas, el Relator Especial observa que la mayoría de los atentados contra estos tienen lugar en situaciones de otra índole. Quienes cubren manifestaciones públicas e informan sobre cuestiones como la corrupción, violaciones de derechos humanos, problemas ambientales, delincuencia organizada, tráfico de drogas, crisis o situaciones de emergencia públicas están especialmente expuestos a ser objeto de actos de violencia. En todo caso, el Relator Especial reitera también la importancia de las cuestiones siguientes.

94. Los problemas más importantes en relación con las violaciones de derechos humanos cometidas contra periodistas consisten en diversas formas de intimidación, atentados físicos, entre ellos secuestros y matanzas, detención arbitraria y la impunidad y la utilización de leyes penales para encarcelarlos e intimidarlos. Las mujeres periodistas corren peligros adicionales, como agresiones sexuales, violencia sexual en el contexto de turbas en eventos públicos o abuso sexual durante la detención o el cautiverio. Muchos de estos atentados no se denuncian en razón del estigma social, cultural y profesional que suponen.
95. La existencia de esos peligros disuade a los periodistas de proseguir su labor o alienta la autocensura cuando se trata de cuestiones delicadas. Como consecuencia, puede ocurrir que la sociedad en su conjunto quede privada de información importante.
96. El “periodismo en Internet”, ejercido tanto por profesionales como por “ciudadanos periodistas”, es cada vez más importante para documentar y difundir noticias en el momento en que se producen sobre el terreno. Los periodistas que publican en Internet deben tener la misma protección enunciada en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cualquier restricción que se aplique al contenido en Internet debe cumplir también el triple criterio enunciado en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto.
97. Los Estados siguen recurriendo a leyes que criminalizan la libertad de expresión para detener a periodistas que difunden información “inconveniente”. Los periodistas pueden ser aprehendidos y detenidos, especialmente en vísperas de elecciones, muchas veces recurriendo a leyes ambiguas sobre terrorismo o seguridad nacional. Preocupa profundamente al Relator Especial que el número de periodistas actualmente encarcelados sea el más alto desde 1996. El procesamiento penal de periodistas crea un efecto paralizante en la difusión de la información sobre cuestiones de interés público.
98. La precaria situación de los periodistas queda aún más agravada por una cultura de impunidad. Cuando no se realizan investigaciones eficaces ni se

procesa a los responsables de atentados contra los periodistas se está perpetrando una mayor violencia y reduciendo las posibilidades de que los periodistas informen de temas similares en el futuro.

99. La protección de los periodistas y la lucha contra la impunidad requieren medidas que tengan expresamente en cuenta el contexto y aborden los riesgos concretos en cada situación, además de las causas profundas de los atentados. Si bien hay muchas organizaciones dedicadas a asegurar la protección de los periodistas en todos los niveles, no ha habido mayor colaboración ni se han adoptado estrategias conjuntas a nivel internacional. Así, pues, el Relator Especial observa complacido la iniciativa de redactar un plan de acción conjunta de las Naciones Unidas sobre la protección de los periodistas y la cuestión de la impunidad y espera con interés que sea aplicado en forma efectiva.

## *B. Recomendaciones*

### 1. A los Estados

100. El Relator Especial, teniendo presente que existen en el derecho internacional de los derechos humanos normas para la protección de los periodistas profesionales en situaciones que no son de conflicto armado, insta a los Estados, a los que incumbe la responsabilidad primordial por la protección de los periodistas, a observarlas a nivel nacional. Entre otras cosas, deben asegurarse de que no se promulguen leyes que limiten indebidamente la libertad de expresión de los periodistas, velar por la integridad física y psicológica de los periodistas y tomar medidas para terminar con la impunidad de quienes cometen violaciones de los derechos humanos de periodistas.
101. Los Estados, para luchar contra la impunidad y prevenir las violaciones de los derechos humanos de los periodistas, deben tomar medidas para que el poder judicial, los periodistas y la sociedad civil cobren conciencia de las normas internacionales en la materia y deben demostrar que están dispuestos a trabajar para que se cumplan esas normas.

102. Hay que asignar los recursos necesarios para prevenir e investigar los atentados o someter a los responsables a la justicia. Habría que establecer medidas especiales en caso de atentados y prestar apoyo a los periodistas desplazados como consecuencia de ellos.
103. El Relator Especial insta también a todos los Estados a condenar públicamente y al más alto nivel político todas las formas e incidentes de agresiones contra periodistas.
104. Los Estados, como parte de su obligación positiva de promover el derecho a la libertad de expresión, deben prestar pleno apoyo político a la tarea de afianzar la libertad de los medios de información y asegurar que puedan prosperar medios independientes, pluralistas y diversos. Toda ley que regule la labor de los medios de información debe ajustarse a las más altas normas internacionales sobre libertad de opinión y expresión y permitir un debate sin restricciones en esos medios, con arreglo a los principios de diversidad y pluralidad.
105. La difamación no debe constituir un delito penal en ningún Estado. Las leyes penales sobre difamación son intrínsecamente severas y surten un efecto desproporcionado y paralizante sobre el derecho a la libertad de expresión.
106. En los países en que la difamación constituye un cuasidelito civil, las penas financieras que se impongan deben guardar estricta proporción con el perjuicio causado y deben estar limitadas por la ley.
107. No se debería imputar cargos a periodistas por recibir, guardar y difundir información secreta que hayan obtenido por medios que no sean ilícitos, como filtraciones o información recibida de fuentes no identificadas.
108. Los gobiernos deberían dar carácter confidencial únicamente a la información que probadamente cause daño directo a la seguridad nacional y otros intereses vitales del Estado. La información de esta índole debería ser objeto de revisión periódica y perder el carácter de confidencial si ello deja de ser necesario. Habría que establecer por ley y publicar criterios claros para la confidencialidad de la información y un registro de la información de esa índole.

109. Los periodistas que trabajen en medios convencionales de información y en Internet deben tener libertad para utilizar diversas fuentes de información, incluida la procedente de quienes no quieran ser identificados. Jamás debe obligarse a los periodistas a revelar sus fuentes, salvo en casos excepcionales en que el interés de investigar un crimen grave o proteger la vida de otras personas predomine sobre el posible riesgo para la fuente de la información. Esas necesidades apremiantes deberán ser claramente demostradas y convalidadas por un tribunal independiente.
110. El Relator Especial reconoce la labor realizada en países como Colombia y México para establecer órganos que, entre otras cosas, ofrezcan mayor protección a los periodistas. El Relator Especial destaca la importancia de que esos órganos estén dispuestos a hacerse cargo de una amplia variedad y un elevado número de casos y cuestiones que sean de su competencia y estén en condiciones de hacerlo, que tengan sus propios recursos suficientes y que puedan ejercer funciones de coordinación entre distintas autoridades. El Relator Especial recomienda además que los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil participen en el diseño, la integración, el funcionamiento y la evaluación de esos órganos, que estos tengan facultades de investigación y competencia para formular recomendaciones a los gobiernos de sus respectivos países, que la evaluación del riesgo sea pronta y eficiente, las medidas se apliquen prontamente y se adopte un planteamiento contextual. La protección debe ser integral e incluir diversas medidas físicas, legales y políticas.

## 2. A la sociedad civil

111. El Relator Especial recomienda que las organizaciones de la sociedad civil procuren que se cobre mayor conciencia de los peligros a que hacen frente los periodistas, de las normas internacionales que existen para protegerlos y de la forma en que estas se podrían poner en práctica a través de campañas e iniciativas de capacitación; recomienda además que las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los periodistas, se cercioren de que se cumplan

las normas mundiales de conducta profesional a fin de que los periodistas gocen de mayor crédito y estén mejor protegidos y que esas organizaciones coordinen entre sí y con las Naciones Unidas de manera que su labor sea complementaria.

112. Las asociaciones de la sociedad civil, incluidos los periodistas, deberían participar activamente en las iniciativas de los gobiernos para establecer mecanismos de protección.

### 3. A las Naciones Unidas

113. El Relator Especial observa con satisfacción las iniciativas de las Naciones Unidas tales como la innovadora Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y es partidario de que se estudie la aplicación de iniciativas similares en otros países, en que prevalece la impunidad por las violaciones de los derechos humanos.

114. La presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno debería prestar apoyo a los Estados en la aplicación de las medidas para proteger a los periodistas, como hace la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, que presta apoyo para los mecanismos de protección en ese país.

115. El Relator Especial alienta la coordinación entre organismos e iniciativas de las Naciones Unidas tales como el Plan de Acción Conjunta de las Naciones Unidas para la protección de los periodistas y la cuestión de la impunidad. Una mayor coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas, desde el punto de vista de la financiación y los programas, puede tener como resultado una utilización más eficiente de los recursos y una menor duplicación de esfuerzos. El Relator Especial observa complacido que, como parte de la iniciativa, se consultó a la sociedad civil y alienta a que se estrechen los vínculos entre los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil con respecto a la protección de los periodistas.

116. En consonancia con el Programa de Acción 2 de las Naciones Unidas, el Relator Especial alienta a otros organismos de las Naciones Unidas a pres-

tar apoyo para proteger a los periodistas asegurando que las medidas que se adopten a nivel de país estén basadas en principios de derechos humanos y orientadas por normas y principios internacionales. Por ejemplo, la capacitación y los manuales que proporciona el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para los periodistas que se ocupan del VIH/SIDA y la corrupción podrían adaptarse al contexto de la protección de los periodistas.

#### 4. A entidades regionales

117. El Relator Especial observa complacido el apoyo a la libertad de expresión y a la protección de los periodistas expresado en distintos mecanismos regionales, así como las medidas adoptadas en ese sentido, tales como el establecimiento de cargos de relatores especiales. En los casos en que las entidades regionales no hayan establecido aún normas para la protección de los periodistas, el Relator Especial las alienta a hacerlo en consonancia con las que ya existen a nivel internacional.

[...]



# Resolución A/HRC/27/L.7

Seguridad de los periodistas / 19 de septiembre 2014



Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General. Naciones Unidas

Asamblea General

*Distr. limitada 19 de septiembre de 2014 Español*

*Original: inglés*

Consejo de Derechos Humanos

27<sup>o</sup> período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Alemania, Argentina, Australia\*, Austria, Bélgica\*, Benin, Bosnia y Herzegovina\*, Brasil, Bulgaria\*, Burkina Faso, Canadá\*, Chipre\*, Colombia\*, Costa Rica, Croacia\*, Dinamarca\*, Eslovaquia\*, Eslovenia\*, España\*, Estado de Palestina\*, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Finlandia\*, Francia, Georgia\*, Grecia\*, Guatemala\*, Honduras\*, Hungría\*, Irlanda, Islandia\*, Italia, Letonia\*, Líbano\*, Liechtenstein\*, Lituania\*, Luxemburgo\*, Maldivas, Marruecos, México, Montenegro, Nigeria\*, Noruega\*, Nueva Zelanda\*, Países Bajos\*, Paraguay\*, Perú, Polonia\*, Portugal\*, Qatar\*, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Centroafricana\*, Repúbli-

\* Estado no miembro del Consejo de Derechos Humanos.

ca Checa, República de Moldova\*, Rumania, Saint Kitts y Nevis\*, Serbia\*, Suecia\*, Suiza\*, Túnez\*, Turquía\*, Yemen\*: proyecto de resolución

27/...

Seguridad de los periodistas

*El Consejo de Derechos Humanos,*

*Guiado* por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas,

*Reafirmando* la Declaración Universal de Derechos Humanos y recordando los tratados internacionales de derechos humanos pertinentes, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, así como los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977,

*Recordando* la resolución 68/163 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 2013, relativa a la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad, así como la resolución 1738 (2006) del Consejo de Seguridad, de 23 de diciembre de 2006, relativa a la protección de los civiles en los conflictos armados,

*Recordando también* la resolución 21/12 del Consejo de Derechos Humanos, de 27 de septiembre de 2012, relativa a la seguridad de los periodistas, la decisión 24/116 del Consejo, de 26 de septiembre de 2013, relativa a una mesa redonda sobre la seguridad de los periodistas, y todas las otras resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y del Consejo en la materia, en particular la resolución 12/16 del Consejo, de 2 de octubre de 2009, y todas las otras resoluciones sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, la resolución 13/24 del Consejo, de 26 de marzo de 2010, relativa a la protección de los periodistas en situaciones de conflicto armado, y la resolución 26/13 del Consejo, de 26 de junio de 2014, relativa a la promoción, la protección y el disfrute de los derechos humanos en Internet,

\* Estado no miembro del Consejo de Derechos Humanos.

*Teniendo presente* que el derecho a la libertad de opinión y de expresión es un derecho humano garantizado a todas las personas de conformidad con los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que constituye uno de los pilares esenciales de toda sociedad democrática, así como una de las condiciones básicas para su progreso y desarrollo,

*Recordando* todos los informes pertinentes de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos relativos a la seguridad de los periodistas, en particular los informes del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, presentados al Consejo en su 20<sup>o</sup> período de sesiones,<sup>1</sup> y el diálogo interactivo que tuvo lugar sobre esos informes,

*Tomando nota con aprecio* del informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre buenas prácticas para la seguridad de los periodistas, presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 24<sup>o</sup> período de sesiones,<sup>2</sup>

*Acogiendo con beneplácito* los debates mantenidos en la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la cuestión de la seguridad de los periodistas, celebrada el 11 de junio de 2014, y tomando nota con aprecio del informe resumido de la Oficina del Alto Comisionado al respecto, presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 27<sup>o</sup> período de sesiones,<sup>3</sup>

*Acogiendo con beneplácito* la importante labor de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en favor de la seguridad de los periodistas,

*Observando con aprecio* la conferencia internacional sobre la seguridad de los periodistas, celebrada en Varsovia los días 23 y 24 de abril de 2013, y sus recomendaciones específicas,

<sup>1</sup> A/HRC/20/17 y A/HRC/20/22.

<sup>2</sup> A/HRC/24/23.

<sup>3</sup> A/HRC/27/35.

*Reconociendo* que el trabajo de los periodistas les expone frecuentemente a riesgos específicos de intimidación, hostigamiento y violencia,

*Profundamente preocupado* por todas las violaciones y abusos de los derechos humanos cometidos en relación con la seguridad de los periodistas, entre otras cosas, mediante el asesinato, la tortura, la desaparición forzada, la detención arbitraria, la expulsión, la intimidación, el hostigamiento, las amenazas y otras formas de violencia,

*Expresando gran preocupación* por los recientes atentados y actos violentos cometidos contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación, en particular en situaciones de conflicto armado, y recordando a este respecto que los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación que realicen misiones profesionales peligrosas en zonas de conflicto armado serán considerados personas civiles y estarán protegidos como tales, siempre que se abstengan de adoptar cualquier medida que afecte a su estatuto de persona civil,

*Reconociendo* los riesgos específicos a que están expuestas las mujeres periodistas en el ejercicio de su profesión, y subrayando en este contexto la importancia de adoptar una perspectiva de género al estudiar medidas para proteger la seguridad de los periodistas,

*Reconociendo también* la especial vulnerabilidad de los periodistas a convertirse en blanco de la vigilancia o la interceptación ilícitas o arbitrarias de las comunicaciones en vulneración de su derecho a la intimidad y a la libertad de expresión,

*Teniendo presente* que la impunidad por atentados y actos de violencia contra periodistas constituye uno de los principales obstáculos para reforzar la protección de los periodistas, y poniendo de relieve que un elemento clave para la prevención de futuros atentados es asegurar la rendición de cuentas por delitos cometidos contra periodistas,

1. *Condena inequívocamente* todos los atentados y actos de violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación, como torturas, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y detenciones arbi-

- trarias, así como la intimidación y el hostigamiento, tanto en situaciones de conflicto como en otras situaciones;
2. *Condena enérgicamente* la impunidad reinante por atentados y actos de violencia contra periodistas, y expresa gran preocupación por que la inmensa mayoría de esos delitos queden impunes, lo que a su vez contribuye a la recurrencia de dichos delitos;
  3. *Insta* a los Estados a que promuevan un entorno seguro y propicio para que los periodistas puedan llevar a cabo su labor con independencia y sin injerencias indebidas, a que prevengan los atentados y la violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación, a que aseguren la rendición de cuentas mediante la realización de investigaciones imparciales, rápidas, exhaustivas, independientes y efectivas de todas las denuncias de presuntos actos de violencia cometidos contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación que sean de su competencia, a que enjuicien a los culpables, incluidos, entre otros, quienes ordenen, conspiren para cometer, instiguen o encubran dichos delitos o sean cómplices en ellos, y a que velen por que las víctimas y sus familiares tengan acceso a formas de reparación adecuadas;
  4. *Toma nota* de las buenas prácticas seguidas en diversos países para proteger a los periodistas, así como, entre otras, las concebidas para proteger a los defensores de los derechos humanos que pueden, en su caso, ser pertinentes para la protección de los periodistas;
  5. *Exhorta* a los Estados a que formulen y pongan en práctica estrategias para luchar contra la impunidad de los atentados y los actos de violencia contra periodistas, entre otros medios recurriendo, cuando proceda, a buenas prácticas como las determinadas durante los debates de la mesa redonda que se celebró el 11 de junio de 2014 o las recogidas en el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre buenas prácticas para la seguridad de los periodistas, entre ellas:

- a) La creación de dependencias especiales de investigación o comisiones independientes;
  - b) El nombramiento de un fiscal especializado;
  - c) La adopción de protocolos y métodos de investigación y enjuiciamiento específicos;
  - d) La formación de fiscales y jueces sobre la seguridad de los periodistas;
  - e) El establecimiento de mecanismos de recopilación de información, como bases de datos, que permitan obtener información contrastada sobre amenazas y atentados contra periodistas;
  - f) El establecimiento de un mecanismo de alerta temprana y de respuesta rápida para que, en caso de ser objeto de amenazas, los periodistas puedan recurrir inmediatamente a las autoridades y a medidas de protección;
1. *Pone de relieve* la importante función que pueden desempeñar las organizaciones de medios de comunicación ofreciendo a sus empleados formación y orientación adecuadas sobre seguridad, conciencia de los riesgos, seguridad digital y autoprotección, así como, en caso necesario, equipo de protección;
  2. *Acoge con beneplácito* la proclamación por la Asamblea General, en su resolución 68/163, del 2 de noviembre como Día Internacional para Poner Fin a la Impunidad de los Crímenes contra Periodistas;
  3. *Destaca* la necesidad de mejorar la cooperación y la coordinación a nivel internacional, entre otras cosas mediante la asistencia técnica y el fomento de la capacidad, para garantizar la seguridad de los periodistas, también con las organizaciones regionales, e invita a los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y regionales, los Estados Miembros y todas las partes interesadas pertinentes, cuando proceda y en el ámbito de sus respectivos mandatos, a que sigan cooperando en la aplicación del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad y, a tal fin, también exhorta a los Estados a que colaboren con las

entidades pertinentes de las Naciones Unidas, en particular con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, así como con los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, y a que intercambien información de forma voluntaria sobre el estado de las investigaciones de atentados y actos de violencia cometidos contra periodistas;

4. *Reconoce* la importancia de tratar la cuestión de la seguridad de los periodistas en el proceso del examen periódico universal;
5. *Alienta* a los mecanismos y órganos nacionales, subregionales, regionales e internacionales de derechos humanos, incluidos los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, los órganos creados en virtud de tratados y las instituciones nacionales de derechos humanos, en el marco de sus mandatos, a que sigan ocupándose de los aspectos pertinentes de la seguridad de los periodistas en su labor;
6. *Decide* seguir examinando la cuestión de la seguridad de los periodistas de conformidad con su programa de trabajo, a más tardar en su 33<sup>o</sup> período de sesiones.



# Derechos de los periodistas y deberes estatales de protección de la integridad e independencia de los periodistas y medios de comunicación\*

Relatoría especial para la libertad de expresión



Comisión Interamericana de Derechos Humanos

A lo largo de su jurisprudencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han reconocido que los periodistas y los medios de comunicación social son titulares de una serie de derechos que generan obligaciones correlativas en cabeza de las autoridades.

En primer lugar, se ha reconocido que la libertad de expresión otorga, tanto a los directivos de los medios de comunicación, como a los periodistas que laboran en ellos, el derecho a investigar y difundir por esa vía hechos de interés público; y que en una sociedad democrática, la prensa tiene derecho a informar libremente sobre las actividades estatales, y criticar al gobierno, ya que la ciudadanía tiene un derecho correlativo a ser informada sobre lo que ocurre en la comunidad

En tal sentido, se pronunciaron también los relatores para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa OSCE en su Declaración Conjunta de 2003, en la cual manifestaron estar *conscientes del papel de control que desempeñan los medios de comunicación y de la importancia para la democracia y para la sociedad como un todo de un periodismo investigativo activo y vibrante*, y afirmaron, en consecuencia que:

\* Resumen del capítulo tomado del libro *Marco jurídico Interamericano sobre el derecho a la Libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión; OEA/CIDH, 30 de diciembre de 2009.

- i) *los trabajadores de los medios de comunicación que investigan casos de corrupción o actuaciones indebidas no deben ser blanco de acoso judicial u otro tipo de hostigamiento como represalia por su trabajo; y*
- ii) *que se debe impulsar a los propietarios de los medios de comunicación para que provean del apoyo apropiado a los periodistas comprometidos con el periodismo investigativo.*

La jurisprudencia interamericana también ha sido enfática en cuanto al hecho de que quienes ejercen el periodismo tienen derecho a contar con las condiciones de libertad e independencia requeridas para cumplir a cabalidad con su función crítica de mantener informada a la sociedad.

La garantía de la protección de la libertad e independencia de los periodistas es una de las condiciones que se deben cumplir para que los medios de comunicación sean en la práctica verdaderos instrumentos de la libertad de expresión, y no vehículos para restringirla. En términos de la Corte Interamericana, *la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de comunicación.*

Pero no basta para ello que se garantice el derecho de fundar o dirigir órganos de opinión pública, sino que es necesario también que los periodistas y, en general, todos aquellos que se dedican profesionalmente a la comunicación social, puedan trabajar con protección suficiente para garantizar la libertad e independencia que requiere este oficio y a estar libres de presiones de cualquier índole.

Es en este sentido que el principio 13 de la Declaración establece que, *los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.*

Los comunicadores tienen el derecho de recibir la protección del Estado frente a circunstancias que puedan amenazar su seguridad, su integridad personal o su vida por razón del ejercicio de su profesión. La CIDH ha explicado que la falta de protección a los periodistas amenazados, cuando quiera que exista un riesgo real e inminente conocido por el Estado, podría comprometer la respon-

sabilidad internacional de este último por violación, entre otros, del artículo 13 de la Convención Americana. En efecto, como ya se ha mencionado, las autoridades están en el deber de garantizar la protección de los comunicadores para que puedan ejercer plenamente su derecho a la libertad de expresión, y obviamente para proteger sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal y la integridad personal y de sus familias, igualmente garantizados por la Convención Americana.

La Corte Interamericana ha indicado además, que los Estados pueden ser responsables por los actos de terceros, cuando incumplen, por acción u omisión de sus agentes, su obligación de garantía. En particular, la Corte Interamericana ha indicado que el Estado podría ser responsable por las agresiones cometidas por particulares contra los medios y periodistas siempre que se demuestre un incumplimiento del deber de garantía, atendiendo a “las circunstancias particulares del caso y la concreción de dichas obligaciones de garantía, considerando la previsibilidad de un riesgo real e inmediato”. Asimismo, como se verá más adelante, la Corte Interamericana ha indicado que los funcionarios públicos deben abstenerse de hacer declaraciones que, en el marco de un contexto de polarización social, aumenten el riesgo de periodistas y medios de sufrir agresiones por parte de terceros.

A este respecto, la Corte Interamericana ha indicado que,

en el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención Americana, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad, y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen.

La situación de agresiones contra periodistas y comunicadores sociales es tan grave que en su Declaración Conjunta de 2000, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA incluyeron un segmento titulado “censura a través del asesinato”, en el cual afirmaron que,

los ataques tales como homicidios, secuestros, hostigamiento de y/o amenazas a periodistas y otras personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión, así como la destrucción material de instalaciones de comunicaciones, representan una amenaza muy significativa para el periodismo independiente y de investigación, para la libertad de expresión y para la libre circulación de la información.

Como ya se mencionó, la Corte Interamericana ha indicado que el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales favorables que no generen inhibiciones o actos de autocensura por miedo a represalias violentas o ilegítimas.

En este sentido, los actos de violencia pública y/o privada contra medios y periodistas por razón de su línea editorial, colocan a las víctimas de estos actos en condición de especial vulnerabilidad, situación que no puede pasar desapercibida por el Estado. En estos casos, las autoridades deben adoptar todas las medidas para proteger a quienes se encuentran en situación vulnerable y, en todo caso, evitar profundizar dicha situación.

Al respecto, en los casos *Ríos y otros vs. Venezuela* y *Perozo y otros vs. Venezuela*, la Corte Interamericana sostuvo que,

el ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan. Es posible que esa libertad se vea ilegítimamente restringida por actos normativos o administrativos del Estado o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por actos u omisiones de agentes estatales o de particulares. En el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad.

Asimismo, el tribunal señaló en este caso que el Estado debía “adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los

derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen”.

La Corte Interamericana también ha encontrado que las declaraciones de altos funcionarios públicos contra medios de comunicación y periodistas por razón de su línea editorial, pueden conducir a aumentar el riesgo propio de la actividad de periodismo, “si bien es cierto que existe un riesgo intrínseco a la actividad periodística, las personas que trabajan para determinado medio de comunicación social pueden ver exacerbadas las situaciones de riesgo a las que normalmente se verían enfrentados, si ese medio es objeto de discursos oficiales que puedan provocar o sugerir acciones o ser interpretados por funcionarios públicos o por sectores de la sociedad como instrucciones, instigaciones, o de cualquier forma autorizaciones o apoyos, para la comisión de actos que pongan en riesgo o vulneren la vida, seguridad personal u otros derechos de personas que ejercen labores periodísticas o de quienes ejercen su libertad de expresión”. Asimismo, ha indicado que tales declaraciones de funcionarios públicos pueden comprometer la responsabilidad del Estado, puesto que “las declaraciones de altas autoridades estatales pueden servir no sólo como admisión de la conducta del propio Estado, sino también generar obligaciones a éste”.

En los casos *Ríos y otros vs. Venezuela* y *Perozo y otros vs. Venezuela*, al referirse a la protección de los periodistas, directivos y demás miembros de los medios de comunicación que habían sido objeto de los pronunciamientos oficiales, tanto la Corte Interamericana como la CIDH consideraron que una medida que habría contribuido a la protección de los las víctimas, y que no se había presentado, habría sido un rechazo público y enérgico de las agresiones que contra ellos se habían llevado a cabo, “en el contexto de los hechos del presente caso, es posible considerar que la conducta apropiada de altas autoridades públicas frente a actos de agresión contra periodistas, en razón de su rol de comunicadores en una sociedad democrática, hubiese sido la manifestación pública de reprobación de tales hechos”. Como ya se mencionó, para la Corte Interamericana, si bien el ejercicio del periodismo implicaba un riesgo intrínseco, éste podía exacerbarse cuando su actividad era objeto de discursos oficiales.

En los casos mencionados, la Corte Interamericana encontró que los discursos oficiales habían incrementado la vulnerabilidad de las víctimas, lo que derivó en una “omisión de las autoridades estatales en su deber de prevenir los hechos, pues pudo ser interpretado por individuos y grupos de particulares de forma tal que derivaran en actos de violencia contra las presuntas víctimas, así como en obstaculizaciones a su labor periodística”. También fue explícita en cuanto a que, conocida esta “situación de vulnerabilidad real en que se encontraron las presuntas víctimas para realizar su labor periodística”, el contenido de algunos de los pronunciamientos oficiales resultaban “incompatibles con la obligación estatal de garantizar los derechos de esas personas a la integridad personal y a la libertad de buscar, recibir y difundir información, al haber podido intimidar a quienes se hallaban vinculados con ese medio de comunicación y constituir falta al deber de prevenir situaciones violatorias o de riesgo para los derechos de las personas”.

También estimó que no bastaba con que las autoridades ordenaran las medidas de protección para entender que se había cumplido con dicho deber, ya que esto “no demuestra que el Estado haya protegido efectivamente a los beneficiarios de la orden en relación con los hechos analizados”.

En los casos mencionados, no resultó probado que agentes del Estado hubieran afectado directamente la integridad física de las víctimas; sin embargo la obstaculización de su labor y la afectación de su integridad por particulares sí fueron probadas.

La Corte Interamericana estimó además que, en ambos casos, aunque no se habían presentado evidencias del daño moral, se consideraba probado que las víctimas habían sufrido “amedrentamientos y obstaculizaciones” e incluso “agresiones, amenazas y hostigamientos en el ejercicio de su labor periodística” lo cual había generado diferentes afectaciones “en su vida profesional y personal” como “temor al realizar su labor periodística en las calles”, necesidad de usar “chaleco antibalas y máscaras antigases”, “temor de asistir a lugares públicos y de cubrir determinados eventos”. Asimismo, en el caso *Ríos y otros vs. Venezuela*, algunas víctimas se habían mudado “de municipio o estado”, otras se retiraron “por un

tiempo o definitivamente de sus labores”, y otras “dejaron de ejercer el periodismo en la calle”.

Después de analizar la situación de las investigaciones iniciadas por el Estado sobre los hechos, la Corte Interamericana concluyó que “los referidos pronunciamientos de altos funcionarios públicos” habían puesto a quienes trabajaban en los medios de comunicación involucrados, “y no solamente a sus dueños, directivos o quienes fijen su línea editorial [...] en una posición de mayor vulnerabilidad relativa frente al Estado y a determinados sectores de la sociedad”.

En este sentido, la CIDH ha considerado de manera reiterada que en casos de ataques contra periodistas o comunicadores sociales, la falta de investigación y aplicación de justicia por el Estado compromete su responsabilidad internacional, porque la libertad de expresión debe estar amparada en la práctica por garantías judiciales efectivas que permitan investigar, sancionar y reparar los abusos y crímenes contra periodistas.

A este respecto, el principio 9 de la Declaración establece que, “el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”. En términos de la CIDH, en los casos de crímenes contra periodistas, “la falta de una investigación exhaustiva, que conduzca a la sanción penal de todos los responsables del asesinato de un periodista, constituye igualmente una violación del derecho a la libertad de expresión, por el efecto atemorizador que tiene la impunidad sobre la ciudadanía”, y “la renuncia de un Estado a la investigación completa del asesinato de un periodista resulta especialmente grave por el impacto que tiene sobre la sociedad”.

A su vez, la Corte Interamericana ha considerado que la investigación sobre la posible vulneración de un derecho como la vida o la integridad física, puede ser un medio para “amparar, proteger o garantizar este derecho [a la libertad de expresión]” y que la intensidad de la obligación de investigar depende de “la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados”

alcanzando en algunos casos la naturaleza de *jus cogens*. También ha indicado que la obligación de investigar se deriva de las normas de derecho interno que consagran la obligación de investigar, de dónde:

corresponde a los Estados Parte disponer, de acuerdo con los procedimientos y a través de los órganos establecidos en su Constitución y sus leyes, qué conductas ilícitas serán investigadas de oficio y regular el régimen de la acción penal en el procedimiento interno, así como las normas que permitan que los ofendidos o perjudicados denuncien o ejerzan la acción penal y en su caso, participen en la investigación y en el proceso.

En todo caso, el derecho penal no es siempre el recurso adecuado para proteger las violaciones de la libertad de expresión y su idoneidad depende de las vulneraciones a este derecho en cada caso: “la idoneidad de la vía penal como recurso adecuado y efectivo para garantizarla dependerá del acto u omisión violatorio de ese derecho”. En los casos en que la afectación de la libertad de expresión está relacionada con vulneraciones de otros derechos “como la libertad personal, la integridad personal o la vida”, el derecho penal “puede constituir un recurso adecuado para amparar tal situación”.

En forma conexas, se ha reconocido que las agresiones contra los periodistas, al tener el objetivo de silenciarlos, son igualmente violaciones del derecho de la sociedad a acceder libremente a la información. De allí que la responsabilidad internacional del Estado también se comprometa en estos casos por el efecto inhibitorio y amedrentador que tiene la falta de protección contra las agresiones. El asesinato de un periodista y la falta de investigación y sanción penal de los responsables por el Estado tiene un impacto tanto sobre los demás periodistas como sobre el resto de la sociedad:

este tipo de crimen tiene un efecto amedrentador sobre otros periodistas, pero también sobre cualquier ciudadano, pues genera el miedo de denunciar los atropellos, abusos e ilícitos de todo tipo. La CIDH considera que tal efecto solamente puede ser evitado mediante la acción decisiva del Estado para castigar a quienes resulten res-

ponsables, tal como corresponde a su obligación bajo el derecho internacional y el derecho interno. El Estado [...] debe enviar a la sociedad el mensaje firme de que no habrá tolerancia para quienes incurran en violaciones tan graves al derecho a la libertad de expresión, y que el homicidio de un periodista constituye una agresión contra todo ciudadano con vocación de denunciar arbitrariedades y abusos en la sociedad agravada por la impunidad de sus autores.

En igual sentido se pronunciaron, en su Declaración Conjunta de 1999, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA, al afirmar que,

los Estados deben asegurar un proceso judicial eficaz, serio e imparcial, basado en el Estado de Derecho, a fin de combatir la impunidad de quienes perpetran ataques contra la libertad de expresión”. Asimismo, en la Declaración Conjunta de 2000, establecieron que, “los Estados están obligados a adoptar medidas adecuadas para poner fin al clima de impunidad. Entre otras cosas, deben asignar recursos y atención suficientes para prevenir los ataques a periodistas y otras personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión, investigar esos ataques cuando se producen, enjuiciar a los responsables e indemnizar a las víctimas.

En la Declaración Conjunta de 2006 también abordaron este tema, al señalar que,

en particular, los Estados deberían condenar expresamente estos ataques cuando ocurran, investigarlos pronta y efectivamente para sancionar debidamente a los responsables y compensar a las víctimas en los casos que correspondan. Los Estados también deberán informar al público en forma regular sobre estos procedimientos.

Por último, se ha reconocido en cabeza de los periodistas y comunicadores el derecho a la reserva de las fuentes. El principio 8 de la Declaración de Princi-

pios establece que, “todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

### Periodistas que cubren situaciones de conflicto armado o de emergencia

Especial atención ha merecido la situación de los periodistas que informan sobre situaciones de conflicto armado o de emergencia. La CIDH ha reconocido, en primer lugar, que forma parte del campo de actividades periodísticas cubiertas por el derecho a la libertad de expresión el visitar comunidades afectadas por situaciones de orden público o conflicto armado, documentar sus condiciones de vida, recoger testimonios y denuncias de violaciones de sus derechos humanos por las autoridades; y que cualquier atentado o represalia por las autoridades como consecuencia del ejercicio de estas actividades es una violación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión.

En esta misma línea, la CIDH ha especificado que los periodistas que cubren situaciones de conflicto armado, pese a exponerse a riesgos derivados del conflicto, no pierden por ello su condición de civiles, y por lo mismo continúan amparados por las garantías aplicables del Derecho Internacional Humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos —particularmente por las garantías derivadas del principio de distinción.

En forma conexas, se ha reconocido que los ataques contra periodistas que cubren situaciones de conflicto armado viola tanto el aspecto individual de la libertad de expresión —pues se les impide ejercer su derecho a buscar, cubrir y difundir información, y se genera un efecto de hostigamiento y amedrentamiento contra los demás periodistas que afectará la información transmitida—, como su aspecto colectivo —pues se priva a la sociedad del derecho a conocer la información que los periodistas obtienen. Por esta razón, la CIDH ha reconocido que dada la importancia de la labor de información social que cumplen los periodistas que cubren situaciones de conflicto armado, la prensa que opera en estas circunstancias debe ser objeto de especiales protecciones y facili-

dades por parte del Estado, incluso si el conflicto es con grupos armados ilegales: “las facilidades para la prensa en períodos de conflicto armado aun con elementos armados irregulares requiere la más alta protección. Son los periodistas quienes, arriesgando sus vidas, llevan al público una visión independiente y profesional de lo que realmente ocurre en áreas de conflicto”. En consecuencia, al existir un conflicto armado, y al conocer la condición de periodistas de determinadas personas, el Estado les debe otorgar la mayor protección posible, y el máximo grado de garantías para que cumplan su función de buscar y transmitir información sobre el tema.

Por su parte, la Corte Interamericana ha afirmado que, en situaciones de grave tensión social o de alteración del orden público, no basta con que las autoridades ordenen las medidas de protección, ya que esto “no demuestra que el Estado haya protegido efectivamente a los beneficiarios de la orden en relación con los hechos analizados”. Se requiere, en todo caso, de su adecuada, coherente y consistente implementación. La Corte Interamericana también ha indicado que la afirmación estatal, según la cual, los periodistas “habrían actuado más allá de lo que las autoridades estatales podían razonablemente prevenir y hacer” o bien, que desobedecieron las instrucciones, deben ser probadas por el propio Estado.

## Referencias de casos ilustrativos

CIDH. *Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Transcritos en: *Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.5.

Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

\_\_\_\_\_, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

\_\_\_\_\_, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

\_\_\_\_\_, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.

\_\_\_\_\_, *Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194

\_\_\_\_\_, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009

## Violencia contra periodistas en las Américas: un problema cada vez más acuciante\*

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión



Comisión Interamericana de Derechos Humanos

12. Como se indicó anteriormente, en las últimas décadas algunos Estados de la región han realizado importantes avances legales para proteger el ejercicio del periodismo y del derecho a la libertad de expresión, incluyendo la creación de mecanismos de protección a periodistas y la adopción de reformas legales con el objetivo de derogar la persecución penal de los delitos cometidos en razón del ejercicio de la libertad de expresión. Sin embargo, mientras la prensa se ha convertido en un factor fundamental para la lucha contra la corrupción y el abuso de autoridad, las evidencias recogidas por la Relatoría Especial indican que, en los últimos años, el problema de la violencia contra periodistas en las Américas se ha agravado, vinculado, en muchos casos, con el aumento del crimen organizado, como se verá *infra*.
13. En el Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas la Relatoría Especial comprobó que entre 1995 y 2005 habrían sido asesinados 157 periodistas y trabajadores de medios de comunicación en 19 Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos por razones posiblemente relacionadas con el ejercicio del periodismo.<sup>1</sup> Ahora bien, según las cifras reportadas, entre el 1 de enero de 2006 y el 1 de

\*Capítulo II del libro *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión / CIDH, 31 de diciembre de 2013.

noviembre de 2013, al menos 138 periodistas, comunicadores y trabajadores de medios de comunicación fueron asesinados en 17 países, por motivos que podrían estar relacionados con el ejercicio de su profesión. Asimismo, la Relatoría Especial ha tomado conocimiento de diversos otros casos de asesinatos de periodistas y trabajadores de medios ocurridos en ese período, en los que no existe una clara conexión con el ejercicio de su actividad informativa. La Relatoría Especial exhorta a los Estados a que investiguen diligentemente estos hechos e insta a las autoridades a no descartar la hipótesis según la cual las víctimas pudiesen haber sido asesinadas como represalia por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y a agotar de manera exhaustiva cualquier línea de investigación en este sentido.<sup>2</sup>

14. Entre los países de la región, cabe mencionar a algunos en particular en los cuales se habría producido un aumento de los asesinatos de periodistas por razones que podrían estar relacionadas al ejercicio de su profesión. En la última década, el Estado de México ha reportado preocupantes cifras de violencia contra periodistas.<sup>3</sup> Entre 2006 y 2013, habrían sido asesinados en el país 55 periodistas. Honduras también sufrió un drástico aumento en el número de muertes de periodistas. Habrían sido 4 los periodistas asesinados en ese país entre 1995 y 2009, pero en el período 2010 y 2013 esta cantidad ascendió a 15, una cifra que resulta particularmente alarmante teniendo en cuenta que Honduras es un país pequeño con una población poco numerosa, comparado con otros países. En el caso de Brasil, 26 periodistas habrían sido asesinados entre 1995 y 2010. Sin embargo, en los últimos tres años, al menos 15 periodistas habrían sido asesinados en el país.

<sup>1</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 139.

<sup>2</sup> En este sentido, ver: Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). *Journalists Killed Since 1992*.

<sup>3</sup> CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 536.

Por otra parte, en Colombia el índice de asesinatos de periodistas se ha reducido considerablemente. Entre 1995 y 2005 habrían sido asesinados en este país 75 periodistas. Entre 2006 y 2013 se habrían producido 14 asesinatos.<sup>4</sup>

15. Las estadísticas anteriores muestran tan solo una parte de la historia, que es sin duda la más grave. Si bien los asesinatos de periodistas constituyen la forma más extrema de violencia y censura contra la prensa, cada año el Informe Anual de la Relatoría Especial documenta además cientos de amenazas y ataques contra periodistas de distintos puntos de la región. Pero estos informes no consiguen reflejar la verdadera gravedad de la situación, ya que a menudo es difícil registrar en qué medida los periodistas apelan a la autocensura para evitar convertirse en una lamentable estadística.<sup>5</sup> En estos casos, quienes atacan a periodistas con la finalidad de silenciarlos consiguen sus propósitos ilícitos en el futuro sin necesidad de recurrir a la violencia, ya que la amenaza de violencia es de por sí tan grave que los periodistas optan por el silencio. En este sentido, en el informe Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia (2005) la Relatoría Especial expresó su especial preocupación por el “clima de autocensura que se constata viene produciéndose entre los comunicadores sociales” y notó una correlación entre la autocensura y la disminución de los casos de asesinatos y agresiones reportados.<sup>6</sup> La Relatoría constató que el temor frente a las amenazas y crímenes cometidos

<sup>4</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. *Ver también*, Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). *Journalists Killed Since 1992*.

<sup>5</sup> CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 699-705; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 88 a 102.

<sup>6</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 9 y 10.

contra otros y otras periodistas habían “llevado a la autocensura de periodistas y medios de comunicación e inclusive al cierre de medios o el abandono de la profesión”.<sup>7</sup>

16. Como se ha mencionado, a la luz la magnitud de la violencia cometida contra periodistas, trabajadoras y trabajadores de medios de comunicación en los últimos años, en 2012 fue adoptado el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. El Plan fue desarrollado tras la realización de una reunión interinstitucional de organismos de la ONU y de reuniones con otros actores organizadas por la UNESCO, a solicitud del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC). El Plan de Acción propone una serie de medidas a ser adoptadas por los organismos de las Naciones Unidas ante los Estados Miembros y otras organizaciones e instituciones, así como medidas de sensibilización y de fomento de iniciativas de seguridad, entre otros. En ese sentido, el Plan tiene el objetivo de “obrar en favor del establecimiento de un entorno libre y seguro para los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación, tanto en situaciones de conflicto como en otras, a fin de fortalecer la paz, la democracia y el desarrollo en todo el mundo”.<sup>8</sup> Por su parte, el Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias constató que “los periodistas se encuentran entre las personas que más amenazas de muerte reciben” y señaló que alrededor del 8% de las comunicaciones enviadas entre 2003 y 2011 respecto a su mandato estaban relacionadas a asesinatos o amenazas de muerte cometidas contra periodistas.<sup>9</sup>
17. En este contexto, es válido preguntarse por qué las Américas presenta altos índices de violencia contra los periodistas. El Estudio Especial sobre la Si-

<sup>7</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. Párr. 99.

<sup>8</sup> Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. Punto 4.1.

<sup>9</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 25.

tuación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas de 2008 identificó algunos de los factores que generan esta violencia. Respecto de Colombia, por ejemplo, el informe hizo especial referencia al conflicto armado que existe en el país, además del narcotráfico, la corrupción y la conducta irregular de los servicios de seguridad del Estado.<sup>10</sup> En el caso de Brasil, la violencia se asoció a las investigaciones sobre escuadrones de la muerte y delincuencia organizada, las violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad del Estado, la corrupción y la conducta de algunas autoridades locales.<sup>11</sup> En cuanto a México, el informe hizo alusión a la fuerte presencia de carteles de narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada.<sup>12</sup> Por su parte, en Guatemala hubo varios casos de muertes violentas que estarían vinculadas con la denuncia periodística de casos de corrupción y la difusión de información sobre bandas criminales.<sup>13</sup>

18. Algunas investigaciones más recientes efectuadas por la Relatoría Especial han aportado mayor claridad sobre esta cuestión. En su Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, por ejemplo, la Relatoría Especial concluyó que “la mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros recientes de periodistas se concentran en entidades federativas que padecen fuerte presencia del crimen organizado [...] en estos lugares el crimen organizado representa la mayor amenaza a la vida e integridad física

<sup>10</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 85 y 86.

<sup>11</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 85 y 86.

<sup>12</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 85 y 86.

<sup>13</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 85 y 86.

de los periodistas, especialmente de aquellos que cubren noticias locales sobre corrupción, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos relacionados”.<sup>14</sup> Al mismo tiempo, el informe señaló que en algunas regiones de México, la violencia y la intimidación contra periodistas estaría siendo perpetrada por grupos armados que aparentemente mantendrían vínculos con facciones políticas.<sup>15</sup> Asimismo, la Relatoría informó sobre numerosas denuncias de persecución y actos de violencia por parte de policías y miembros de las fuerzas armadas contra periodistas que pretenden comunicar cuestiones vinculadas con la seguridad pública.<sup>16</sup>

19. Por otra parte, el aumento en la cantidad de homicidios, amenazas y actos de hostigamiento contra periodistas que se produjo recientemente en Honduras se vio exacerbado a partir de 2009.<sup>17</sup> Como lo indicó la CIDH en su informe Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado, las violaciones al derecho a la vida y la libertad de expresión, entre otros abusos, que se produjeron a partir de 2009 se vieron acompañadas por la ausencia de instituciones con capacidad para procesar denuncias, investigar incidentes, castigar a los responsables y otorgar reparaciones a las víctimas, lo cual contribuye a generar un entorno propicio para la perpetuación de los actos de violencia.<sup>18</sup> En este contexto, la Comisión constató la ocurrencia de “graves y múltiples agresiones a periodistas por razones asociadas a su labor periódica” y registró diversos casos de detenciones, destrucción de equipos de

<sup>14</sup> CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 538.

<sup>15</sup> CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 539.

<sup>16</sup> CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 540.

<sup>17</sup> CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 298.

<sup>18</sup> CIDH. Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55. 30 de diciembre de 2009. Párr. 558.

reporteros, ataques violentos contra medios de comunicación y amenazas de muerte contra periodistas.<sup>19</sup> Muchos de los y las periodistas que sufrieron actos de violencia en este contexto habrían manifestado su repudio al golpe de estado.<sup>20</sup> Otros habrían publicado noticias sobre conflictos por la tierra o acerca de la delincuencia organizada.<sup>21</sup> En ese mismo sentido, en su informe de julio de 2011, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Honduras encontró que en ese período los y las periodistas habían sufrido “hostigamientos, amenazas, intimidaciones, detenciones ilegales, malos tratos, tortura, cierre de medios de comunicación, atentados y decomiso ilegal de sus bienes”.<sup>22</sup> Asimismo, la Comisión de la Verdad señaló que “en la capital y en los departamentos del país, la represión se dirigió únicamente a aquellos que fueron identificados como de izquierda, ‘zelayistas’, que llamaron ‘golpe de Estado’ a los hechos ocurridos el 28 de junio de 2009”.<sup>23</sup> En sus conclusiones, dicho organismo recomendó al Estado “concluir lo más brevemente posible las investigaciones en curso sobre los delitos que se han denunciado contra periodistas, en especial las muertes violentas ocurridas (...), a efecto de evitar la impunidad”.<sup>24</sup> De manera similar, una Comisión de Verdad creada por organizaciones de la sociedad civil identificó a los y las periodistas como uno de los grupos de personas afectados especialmente tras el golpe de Estado

<sup>19</sup> CIDH. Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55. 30 de diciembre de 2009. Párr. 411, 447-459, 472 y 479.

<sup>20</sup> CIDH. Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55. 30 de diciembre de 2009. Párr. 558.

<sup>21</sup> CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 303 y 305; CIDH. Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 320.

<sup>22</sup> Estado de Honduras. Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Julio de 2011. Pág. 346.

<sup>23</sup> Estado de Honduras. Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Julio de 2011. Pág. 366.

<sup>24</sup> Estado de Honduras. Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Julio de 2011. Pág. 420.

en el 2009.<sup>25</sup> La Comisión concluyó que esta violencia “hace vulnerable el ejercicio profesional y alienta las prácticas de autocensura”<sup>26</sup> y que Honduras se había convertido “en uno de los países más riesgosos para ejercer el periodismo”.<sup>27</sup>

20. En suma, la violencia contra periodistas en la región responde a motivos complejos. En general, en algunos casos este tipo de violencia continúa siendo ejercida por actores estatales, especialmente en el contexto de operativos de seguridad pública y manifestaciones públicas o de casos involucrando denuncias sobre corrupción e ilicitudes cometidas por autoridades estatales locales. No obstante, en los últimos años han aumentado en número y tamaño las organizaciones del crimen organizado, como carteles de narcotráfico y otros grupos de delincuencia organizada, que representan en la actualidad una de las principales amenazas para la vida y la integridad de los y las periodistas. Este escenario presenta una serie de desafíos para la protección de periodistas, trabajadores y trabajadoras de medios de comunicación en el hemisferio.
21. En un informe de 2011, la Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos observó que periodistas, trabajadores y trabajadoras de medios de comunicación en las Américas en general son perseguidos por su trabajo vinculado con temas ambientales, violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado, corrupción, manifestaciones, narcotráfico y grupos mafiosos, así como por denunciar la impunidad.<sup>28</sup> Entre las comunicaciones que fueron enviadas a la Relatora

<sup>25</sup> Comisión de Verdad: Sin verdad no hay justicia. Informe de la Comisión de Verdad: La voz más autorizada es la de las víctimas. Octubre de 2012. Pág. 280.

<sup>26</sup> Comisión de Verdad: Sin verdad no hay justicia. Informe de la Comisión de Verdad: La voz más autorizada es la de las víctimas. Octubre de 2012. Pág. 180.

<sup>27</sup> Comisión de Verdad: Sin verdad no hay justicia. Informe de la Comisión de Verdad: La voz más autorizada es la de las víctimas. Octubre de 2012. Pág. 180.

<sup>28</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/19/55. 21 de diciembre de 2011. Párr. 56. *Ver también*, Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 93. Disponible para consulta en: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?m=85](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85)

Especial de la ONU en relación con actos de violencia contra periodistas, el 30,5% de aquellas provenientes de países de América indicaban que los responsables eran agentes estatales.<sup>29</sup> Asimismo, la mayor cantidad de comunicaciones emitidas por la Relatora Especial de la ONU sobre violencia perpetrada por actores no estatales estuvieron relacionadas con las Américas.<sup>30</sup>

22. En algunas regiones, las instituciones estatales son demasiado débiles para responder de una manera efectiva a las amenazas creadas por el crimen organizado. La debilidad de las instituciones estatales deja a los y las periodistas sin una protección efectiva contra los ataques perpetrados por el crimen organizado y el efecto inmediato es la autocensura.
23. Sobre la influencia del crimen organizado en la autocensura, en su Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México (2010), la Relatora constató:

Hay zonas de México en las cuales hoy en día los periodistas se encuentran sometidos a una fuerte intimidación originada fundamentalmente por grupos delincuenciales interesados en suprimir cierta información de los medios y difundir aquella que sirve a sus intereses criminales. En esta situación de riesgo especial, resulta extremadamente difícil que los periodistas hagan investigaciones y publicaciones sobre temas como crimen organizado, corrupción, seguridad pública y asuntos similares.<sup>31</sup>

24. Un segundo desafío para la protección de periodistas frente al crimen organizado está presente en aquellas regiones en las cuales las propias instituciones locales son infiltradas o capturadas por estructuras criminales. En

<sup>29</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/19/55. 21 de diciembre de 2011. Párr. 51.

<sup>30</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/19/55. 21 de diciembre de 2011. Párr. 53.

<sup>31</sup> CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 700.

ese contexto, los y las periodistas resultan amenazados tanto por el crimen organizado como por los funcionarios institucionales cooptados y ello los ubica en una grave situación de vulnerabilidad.<sup>32</sup>

25. Una tercera situación que obstaculiza la protección de periodistas frente al crimen organizado es aquella que se presenta cuando las autoridades estatales enfrentan el crimen organizado por medio de instituciones que no tienen protocolos adecuados o que actúan con la mentalidad de “guerra” (amigo-enemigo), según la cual la prensa crítica es identificada con el enemigo que se encuentran enfrentando. Así, por ejemplo, como fue reportado anteriormente por la Relatoría Especial, algunos funcionarios del liquidado Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), implementaron entre los años 2002 y 2008 una política sistemática y sostenida de persecución en Colombia dirigida a vigilar, desprestigiar e intimidar a varios personajes públicos, incluidos defensores de derechos humanos y periodistas críticos del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez.<sup>33</sup> Según la información disponible, en el año 2009 la Fiscalía General de la Nación inició una investigación para determinar la participación de funcionarios públicos del DAS y otras dependencias del Gobierno en las interceptaciones y seguimientos a personajes públicos, incluidos los y las periodistas.<sup>34</sup> En la investigación se habría vinculado inicialmente a 52 funcionarios<sup>35</sup> y al menos 16 personas habrían sido condenadas penalmente, seis de ellas por actividades de segui-

<sup>32</sup> Así, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de Colombia estableció que el ex Director del liquidado organismo de inteligencia del Estado colombiano, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se sirvió de su cargo y las facultades de este órgano para promocionar y facilitar las actividades delictivas de grupos paramilitares. Estado de Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Única instancia 32000 P/Jorge Aurelio Noguera Cotes. Acta No. 331 de 14 de septiembre de 2011.

<sup>33</sup> CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 139 a 148; CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II. (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 140 a 162.

<sup>34</sup> Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de diciembre de 2010. *Informe. Espionaje contra periodistas: la justicia tiene la palabra.*

<sup>35</sup> Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de diciembre de 2010. *Informe. Espionaje contra periodistas: la justicia tiene la palabra.*

miento e interceptación a periodistas.<sup>36</sup> En sus declaraciones, algunos de los condenados alegaron que actuaban en el DAS “en beneficio del país”, luchan-

<sup>36</sup> Conforme a la información recibida, la Fiscalía General de la Nación obtuvo la confesión de varios de los investigados e impulsó la terminación anticipada del proceso en algunos casos mediante la celebración de preacuerdos con funcionarios del DAS, quienes recibieron condenas entre seis y ocho años de prisión. Así, el 7 de marzo de 2011 el Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento condenó a 8 años y dos meses de prisión a Fernando Alonso Tabares Molina, ex director general de inteligencia del DAS y a 8 años de prisión a Jorge Alberto Lagos León, ex subdirector de Contrainteligencia de la organización. Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento, Bogotá. Sentencia N.I. 131.374 de 7 de marzo de 2011. Disponible para consulta en: <http://www.scribd.com/doc/50480547/Sentencia-Lagos-y-Tabares>. El Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento condenó a 8 años y cuatro meses de prisión a Gustavo Sierra Prieto, ex Subdirector de Análisis del DAS. El País. 6 de agosto de 2011. *Ex subdirector del DAS recibe 8 años de cárcel*; La información. 6 de agosto de 2011. *Condenado a ocho años de cárcel un exsubdirector del espionaje colombiano por el caso de las ‘chuzadas’*; *El Nuevo Día*. 5 de agosto de 2011. *Condenado a ocho años por ‘chuzadas’ exsubdirector de análisis del DAS*. El Juzgado Sexto Penal Especializado condenó a seis años y un mes de cárcel a los ex funcionarios del DAS, Fabio Duarte Traslaviña y Germán Enrique Villalba Chávez. *El Espectador*. 11 de agosto de 2011. *Seis años de cárcel a ex funcionarios del DAS por ‘chuzadas’*; *El Tiempo*. 10 de agosto de 2011. *Cárcel para dos ex funcionarios del DAS por ‘chuzadas’*; *WRadio*. 10 de agosto de 2011. *Condenados dos exfuncionarios del DAS por ‘chuzadas’*. La CIDH también fue informada del fallo emitido en septiembre de 2011 por la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual condenó a 25 años de prisión a Jorge Noguera Cotes, ex director del DAS, como autor mediato de los delitos de homicidio y “destrucción, supresión u ocultamiento de documento público”, y como autor de los delitos de concierto para delinquir agravado y “revelación de asunto sometido a secreto”, hechos que estarían relacionados con las interceptaciones y seguimiento a personajes públicos. Estado de Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Única instancia 32000 P/Jorge Aurelio Noguera Cotes. Acta No. 331 de 14 de septiembre de 2011. Asimismo, la Comisión tomó conocimiento de la sentencia condenatoria emitida el 8 de junio de 2012 por el Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento en contra de la exdirectora general operativa del DAS, Luz Marina Rodríguez, y el exjefe del grupo anticorrupción de la misma entidad, Bernardo Murillo Cajamarca, por el delito de prevaricato por acción. Los funcionarios habrían sido condenados a 6 años de prisión por su participación en las actividades de seguimiento e interceptación de comunicaciones a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de ese país y a senadores del Congreso de la República. *El Tiempo*. 8 de junio de 2012. *Condenados dos funcionarios del DAS por seguimiento a magistrados*; *Semana*. 8 de junio de 2012. *Condenados dos exfuncionarios del DAS por chuzadas*; *El País*. 8 de junio de 2012. *Por chuzadas condenan a 6 años de cárcel a ex funcionarios del DAS*. El 30 de noviembre de 2012 el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá condenó a 105 meses de prisión a Enrique Alberto Ariza Rivas, ex director general de inteligencia del DAS, Jorge Armando Rubiano, ex coordinador del grupo de desarrollo tecnológico del DAS, Hugo Daney Ortiz, ex subdirector de operaciones del DAS, Jackeline Sandoval Salazar, ex directora general operativa del DAS y Martha Inés Leal Llanos, ex subdirectora de análisis del DAS, en calidad de autores del delito de concierto para delinquir y coautores impropios de los delitos de violación ilícita de comunicaciones, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores y abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto. El Juzgado condenó asimismo a José Alexander Velásquez Sánchez, ex coordinador del grupo de verificaciones GRUVE del DAS, a la sanción de pérdida del empleo en función pública, en calidad de autor del delito de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto en concurso sucesivo y homogéneo. Juzgado Tercero Penal de Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá. Radicación 2010-00020. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Disponible para consulta en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das299.html>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Págs. 62-63; *La Patria*. 15 de diciembre de 2012. *Condenan a tres exfuncionarios del DAS por chuzadas*.

do contra narcotraficantes, las guerrillas y las autodefensas “todo el tiempo y de una manera entregada, sumisa, responsable”.<sup>37</sup>

26. De otra parte, los altos niveles de violencia contra periodistas en la región pueden explicarse, al menos en parte, por la impunidad de que han gozado los responsables de estos ataques.<sup>38</sup> Concretamente, la Corte Interamericana ha expresado en reiteradas oportunidades que la impunidad, entendida como la “falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena”,<sup>39</sup> favorece la repetición crónica de violaciones de derechos humanos.<sup>40</sup> En lo que respecta a la violencia contra periodistas en América, esta impunidad ha sido la norma antes que la excepción y la región ostenta alarmantes antecedentes de impunidad de delitos contra periodistas.<sup>41</sup>
27. Como se mencionó previamente, el estudio efectuado por la Relatoría Especial sobre 157 asesinatos de periodistas cometidos entre 1995 y 2005 comprobó que solamente en 32 de 157 casos se había dictado algún tipo de condena y solamente en 4 de estos casos se había condenado a alguno de los autores intelectuales.<sup>42</sup> Además de estas estadísticas preocupantes, las conclusiones del estudio ofrecen un panorama incluso más perturbador sobre la “deplorable” situación de impunidad que existe en la región.<sup>43</sup> El estudio

<sup>37</sup> Juzgado Tercero Penal de Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá. Radicación 2010-00020. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Disponible para consulta en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das299.html>.

<sup>38</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 43.

<sup>39</sup> Corte IDH. *Caso de La “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37. Párr. 173.

<sup>40</sup> Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70. Párr. 211.

<sup>41</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 42-51.

<sup>42</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 120 y 125 (nota al pie 160).

<sup>43</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 128.

comprobó que la gran mayoría de las investigaciones avanzaban muy lentamente y existían graves deficiencias que impedían recabar evidencias relevantes de manera adecuada y oportuna, además de falencias en las líneas lógicas de investigación y en la determinación de posibles patrones. Varias de las investigaciones se encontraron con obstáculos y obstrucciones que afectaron negativamente el grado de diligencia y efectividad con que fueron impulsadas. La mayor parte de las investigaciones no se habían concluido. En muy pocas se logró esclarecer los hechos, al menos en forma completa y como resultado de esto fueron pocos los casos en que se determinaron las circunstancias del homicidio y se estableció el móvil del crimen. Del mismo modo, fueron pocos los casos en que se identificó a alguno de los responsables y solo en casos muy excepcionales se determinó quiénes eran los autores intelectuales. También fueron muy pocas las investigaciones que concluyeron con condenas y en diversos de los casos en que esto sí sucedió las penas aún no se habían hecho efectivas.<sup>44</sup>

28. Tras esta breve introducción sobre la violencia contra periodistas y la impunidad de estos delitos, el informe analizará ahora el modo en que los Estados pueden hacer frente a estos desafíos mediante políticas efectivas de prevención, protección y juzgamiento penal de los responsables.

<sup>44</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. 127.



*El estado de la protección  
a la libertad de expresión*





# Una propuesta para la protección legal de los periodistas en México\*

Mayo 2012



Jaime Rochín del Rincón y Ricardo Sepúlveda

Diagnóstico y perspectivas de los mecanismos legales y administrativos para atender agresiones contra periodistas

## *Introducción y marco conceptual*

El ejercicio de la *libertad de expresión* es uno de los indicadores más certeros de la vida democrática en un país,<sup>1</sup> por su grado de importancia, este derecho, que es al mismo tiempo individual y colectivo, se encuentra avalado por las instituciones internacionales de derechos humanos.<sup>2</sup> Asimismo, la *Constitución Mexicana* contempla en su *Artículo sexto* que: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

\*A la fecha se encuentra en vigor la Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (D.O.F. 25 de junio de 2012).

<sup>1</sup> “Por su naturaleza, la libertad de expresión es la condición indispensable de casi todas las otras libertades; [...] en donde no hay libertad de expresión tampoco existe la libertad en su sentido más amplio, ni existe la democracia” [Faunez, 2004:15-16].

<sup>2</sup> Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) lo declara en términos generales en su Artículo 19; así mismo, este derecho se encuentra desarrollado en el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), donde se especifica la prohibición de la censura y las restricciones a la libre circulación de la información, con excepción de toda propaganda que estimule e incite al odio, la discriminación o la violencia de cualquier tipo. Éste último punto se encuentra reiterado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) que descalifica toda propaganda de incitación bélica.

Por lo anterior, el Estado y sus instituciones tienen la obligación de generar y asegurar las condiciones de respeto, promoción y protección de este derecho; si no se logra garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, se está incumpliendo con una de sus funciones principales de conformidad con el *principio de debida diligencia*.<sup>3</sup> En todo caso, se puede considerar que el estímulo y respeto de la libertad de expresión dentro de las sociedades, no sólo es una herramienta fundamental de los procesos políticos, mismos que permiten una redistribución más flexible del poder dentro de un sistema democrático, sino que además, está íntimamente ligado con el desarrollo económico, social y cultural de un país. Sin embargo, la libertad de expresión como derecho inalienable, se enfrenta en el contexto local mexicano, con una serie de circunstancias que limitan y frustran su promoción y respeto. Dentro de esta valoración, se considera que las agresiones a los periodistas en razón de su trabajo, implican además, un obstáculo al derecho de los ciudadanos a informar y ser informados sobre la realidad local, nacional o internacional, con lo que en cierta medida se anula su posibilidad de tomar decisiones libres, autónomas e informadas. Por otra parte, la ausencia de estas libertades inhibe el ejercicio pleno de la ciudadanía y facilita la corrupción, el abuso del poder, la intolerancia y la injusticia.

Si asumimos por “periodista” a todo aquel ciudadano que se ocupa de recabar, investigar, analizar y difundir información de interés público, independientemente del soporte (oral, textual, gráfico, audiovisual) o el medio específico en el que se inscriba su labor (radio, televisión, internet, prensa), tendremos una definición bastante amplia de la función periodística, donde más allá de la delimitación técnica de su labor, debe reconocerse su papel como ciudadano e informador amparado por una legislación encargada de velar por los derechos humanos, así como de la protección de sus garantías implícitas a la libertad de

<sup>3</sup> “El principio de debida diligencia (PDD) alude al grado de esfuerzo que debe realizar un Estado para aplicar los derechos en la práctica y para proteger a las personas de los abusos cometidos por terceros. Si se ha violado un derecho, el Estado debe restaurarlo en la medida de lo posible y tratar de hacer rendir cuentas a las o los responsables. Asimismo, deberá proporcionarse una indemnización adecuada a las víctimas” [Rochín. 2007].

expresión, facilitando para ello los medios fácticos y legislativos para que éste pueda ejercer su labor fuera de toda presión, obstáculo o incriminación.<sup>4</sup>

La realidad nacional se encuentra hoy en día atravesada por una compleja tensión de intereses económicos y políticos, la cual se expone de manera tajante por una oleada de violencia, en medio de la cual, los ciudadanos (entre ellos los periodistas) se ven constantemente amenazados. La actividad de distintos grupos criminales —principalmente vinculados al narcotráfico— ha obligado al Estado Mexicano a emprender una serie de medidas encaminadas a salvaguardar la seguridad nacional, pero muchas de ellas han implicado un recrudecimiento de los enfrentamientos armados entre los grupos de choque.<sup>5</sup> Esta realidad se sobrepone además, a una histórica situación de silenciamiento al periodismo por parte de los antiguos aparatos represivos del Estado que proliferaron en la segunda mitad del siglo xx. En todo caso “Es claro que el crimen organizado no debe ser minimizado como un actor que emplea la violencia para imponer controles férreos sobre la información, pero no puede ser señalado como el único peligro para el trabajo periodístico en los años recientes.” [Article 19, 2011:43].

<sup>4</sup> “Es así que, podemos asentar que periodistas son el reportero, el articulista, el editorialista, el columnista, el caricaturista o monero, el reportero gráfico y el cronista. Todos estos son periodistas con independencia del género que practiquen, pues buscan, reciben y difunden información a través de un medio de comunicación. Ahora bien, es importante precisar que la actividad periodística puede ejercerse de forma independiente o a través de un medio de comunicación y que requiere de conocimientos técnicos y/o especializados para que pueda considerarse un oficio o una profesión. No obstante, existen criterios encontrados sobre si se considera periodista a quien, por una parte, ejerce el periodismo de manera periódica y habitual o no y, por otra, a quien ejerce esta actividad de forma remunerada o no. Por lo que hace a la periodicidad y habitualidad de la actividad periodística como elemento para identificar a una persona como periodista o no, y de ello su protección, consideramos que en el ámbito de los derechos humanos no debería ser un aspecto condicionante para distinguir a una persona como periodista de quien no lo es y con ello determinar su protección especial. En materia de derechos humanos, al actualizarse el ejercicio de la libertad de expresión a través de un medio de comunicación se protegen en conjunto la libertad de expresión como un derecho humano fundamental del periodista y su actividad” [Rosas Martínez, 2010: 134-35].

<sup>5</sup> “El incremento de la violencia cobra cada vez más víctimas civiles. La población es el gran rehén con que cuentan los narcotraficantes para obligar al Estado a moderar los medios que utiliza en este combate. El gobierno reacciona incrementando los dispositivos de seguridad, retenes, vigilancia, etc. Esta preocupación por la seguridad conlleva también una reducción de las garantías individuales. Hay una ecuación que se verifica siempre en estas condiciones: a mayor terrorismo y delincuencia, menores las posibilidades de garantizar las libertades ciudadanas. La libertad se va sacrificando en la búsqueda de la seguridad. Así, la gran perdedora de esta guerra es la incipiente sociedad civil mexicana. [...] La corrupción derivada de esta guerra va mermando también la construcción de la sociedad democrática, que es quien puede y quiere otorgar a sus ciudadanos las garantías individuales” [Corona Cadena, 2009:218].

Es de mencionar que, al panorama de violencia dentro del territorio nacional, se suma el horizonte de corrupción e impunidad dentro del que operan gran parte de las instituciones y los aparatos de justicia en México, una circunstancia histórica que ha operado dentro del país desde hace varias décadas y que se ve reforzada por la corrupción misma de los vínculos sociales, en donde se crea una atmósfera de desconfianza hacia el gobierno y los funcionarios públicos.<sup>6</sup> a esta dimensión de inoperatividad de las instituciones derivada de las prácticas corruptas, se le inserta una situación transversal de ineficiencia burocrática, en la que el mal diseño institucional de los organismos públicos, así como la falta de personal calificado para el desempeño de las funciones, dificulta ampliamente las labores de atención hacia la ciudadanía; por esta situación, un gran número de nuevas disposiciones jurídicas no encuentra un camino plausible de realización efectiva, dado que los organismos públicos no cuentan con un capital humano capacitado y eficiente que respete con estricto rigor el orden legal.<sup>7</sup>

Las circunstancias de agresión y violaciones graves a los derechos humanos de los periodistas en México han llamado la atención de la comunidad internacional y de las organizaciones sociales dentro del país y el resto del mundo.<sup>8</sup> De

<sup>6</sup> La corrupción como una práctica constante en la historia de México y los proyectos paralelos para combatirla, paradójicamente se unieron, tanto para formar la convicción popular de que los políticos siempre mienten, como para reafirmar que la corrupción es invencible. [...] El hecho de que la corrupción fuera un rasgo innato en la actuación de los políticos y en la vida de las instituciones, fue una pesada lápida que tuvo efectos nefastos en la formación de la cultura ciudadana. La generalización de la deshonestidad y su impune práctica fueron las causas principales no sólo de la aceptación sino hasta de la admiración popular hacia los que se han enriquecido ilegalmente a su paso por la política [González Llaca. 2005: 64-65].

<sup>7</sup> En México, la planificación y calculabilidad se han visto entorpecidas por “cierto clima de causalidad accidental” y “parasitismo” que rodea el trabajo burocrático. A diferencia de las administraciones modernas, el reclutamiento de funcionarios ha respondido a criterios cuasi-patrimoniales y a prácticas políticas clientelares y nepotistas para las cuales el saber especializado y la preparación para el cargo no constituyen los criterios más relevantes [Zabludovsky. 2007:127].

<sup>8</sup> El informe “Silence or Death in Mexico’s Press” del *Committee to Protect Journalist* resulta especialmente revelador al respecto: “Mexico is at war in many important respects, with institutions corrupted and security compromised, but the front-line journalism that would allow its citizens and leaders to understand and combat its enemies is nearing extinction. The drug traffickers, violent criminals, and corrupt officials who threaten Mexico’s future have killed, terrorized, and co-opted journalists, knowing that controlling the flow of information will further their needs” [CPJ.2010:5].

aquí se han derivado diversas acciones buscando mejorar esta situación, que sin embargo, se ha prolongado por más de una década sin que haya podido revertirse.

Lo anterior amerita que se haga una revisión detallada de las causas por las que las medidas adoptadas no han dado los resultados debidos. El presente informe pretende esclarecer y puntualizar algunos elementos dentro de esta problemática, buscando así, esbozar un diagnóstico relativamente amplio, donde se revise a consideración el marco institucional y sus respectivos mecanismos legales y administrativos, esto con la finalidad de que la misma exposición pueda funcionar de plataforma teórico-metodológica, para elaborar posteriormente una propuesta de proyecto de reformas y medidas a implementar en el mediano y largo plazo, para que así, dentro del Estado Mexicano —y de la sociedad en general— se pueda asegurar a todas las personas el *derecho a la información* y de manera especial, garantizar a las personas que ejercen el periodismo las condiciones básicas de seguridad para desarrollar su trabajo con plena libertad.

### *El contexto socio-político de los periodistas en México*

El trabajo periodístico en México se enmarca dentro de una serie de características sociales, políticas, económicas y culturales, sobre las que se han implementado distintas medidas de orden jurídico-legislativo con la intención de que se respete su labor dentro del derecho a la libertad de expresión, sin embargo, la situación particular de la realidad histórica mexicana, no siempre ha sido la mejor plataforma para absorber y ejecutar estas disposiciones, las cuales se ven limitadas y obstruidas por cuestiones que van más allá del mero orden legal. Ya se ha hablado anteriormente de la oleada de violencia por la que atraviesa el país, misma que se ve reforzada por la corrupción interna de las instituciones y de sus complicadas articulaciones, mismas que devienen en ineficiencia burocrática; y aun todavía, cuando se han pretendido ejercer acciones de combaten a estos problemas de corrupción instituida, los resultados no siempre han sido los más

esperados ni eficaces.<sup>9</sup> La impunidad se despliega así, como un factor inherente de esta lógica, la cual genera un ambiente de incertidumbre dentro de la población puesto que no hay ningún tipo de seguimiento o resolución a las agresiones, incluyendo las más graves como asesinatos, desapariciones o secuestros. Se establece así una realidad crónica de violencia e impunidad, donde no hay ningún tipo de respeto por las garantías ni por los derechos individuales. Observamos además que este tipo de prácticas violentas, se estructuran dentro de un sistema económico, como realidades inherentes de la acumulación ilegal de riqueza por parte del crimen organizado; hecho que además se reproduce socialmente a distintas escalas dentro de la sociedad por una cierta industria cultural tecno-mediática que se encarga de multiplicar las imágenes de la violencia, creando así, una cultura en la que estas experiencias agresivas y cruentas se integran al imaginario colectivo, rompiendo así con los vínculos sociales y estableciendo una política del miedo donde se rompe con toda perspectiva ética.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> El problema del tráfico de drogas en México no son las leyes —que se encuentran entre las más avanzadas del mundo en la materia— sino la aplicación retorcida de las mismas que hacen las procuradurías y los jueces, ya sea por impericia o por simple corrupción. Desde el punto de vista de la financiación, México hace un esfuerzo con respecto a sus procuradurías que supera con mucho su capacidad financiera y que le reditúa muy pocos beneficios en términos de eficacia. Lo importante, en cualquier caso, es que la distribución interna de gastos está completamente desviada. La capacidad operativa es escasa frente a la gran cantidad de gastos administrativos, y en esto se incluye la inmensa nómina de costosos asesores que aflige a la administración pública mexicana en general. Si bien la corrupción explica parte de este sesgo —se necesitan mayores controles—, una buena porción de este gasto es perfectamente prescindible. Mientras la corrupción no disminuya a niveles controlables, gastar en formación de los agentes es contraproducente y supone dar nuevos conocimientos a la delincuencia. La labor policial es bastante más sencilla de lo que quieren hacer creer las agencias de seguridad y ha cambiado relativamente poco desde hace siglos. En el aspecto contrario, la financiación de los mecanismos de control de la corrupción interna —que ya absorben una parte notable del presupuesto— parecen escasos dada la magnitud del problema y, en conjunto, con una asignación inapropiada. [Resa Nestares. 2003].

<sup>10</sup> Debe considerarse que la violencia como herramienta es parte integral del mensaje que transmite el nuevo capitalismo acerca de los métodos para conseguir capital y para seguir perpetuando el afán despiadado de dinero. También resulta importante considerar que, aunque los sujetos endriagos [mafiosos y narcotraficantes] en muchos de los casos pertenezcan a contextos distintos, y estén distribuidos por el globo terráqueo, ninguno de ellos está exento de los efectos de la sobresaturación informativa. [...] La instauración de esta mentalidad acostumbrada a la violencia [...] tiene beneficios en distintos planos: uno de los más evidentes es la dislocación de los órdenes de la ética y la política. Es decir, la instauración y legitimidad de un imaginario social donde la violencia y el crimen organizado son simples herramientas para ganar dinero hace que cualquier comportamiento criminal (sobre todo el del gobierno) encaje a la perfección, desdibujando los alcances de la ética para abordar los fenómenos y desresponsabilizando las prácticas

La violencia se integra entonces, como parte de la dinámica política del país, situación que vulnera ampliamente el todavía precario orden democrático.<sup>11</sup> Esto último contribuye a que los periodistas que han sufrido algún tipo de agresión, se vean inhibidos de realizar una denuncia de tipo penal, puesto que suelen existir dudas no sólo de la probable eficacia y confiabilidad de estos mecanismos, sino también de la posible participación de las autoridades en prácticas corruptas coludidas con el crimen organizado. Los mecanismos de “confiabilidad” implementados al interior de las ciertas instancias oficiales no han tenido un impacto sustancial y considerable, y en la mayoría de los casos, sólo han logrado remover y sustituir la plantilla de los niveles más bajos, sin considerar que gran parte de los “contactos” entre las organizaciones criminales y la fuerza pública se da a través de mandos medios y altos.

Por otro lado, la ausencia de organizaciones sindicales sólidas —o de cualquier otra índole— dentro del gremio periodístico,<sup>12</sup> representa otro factor de vulnerabilidad, puesto que no existen organizaciones gremiales lo suficientemente estables y fuertes para hacer frente a las agresiones externas y disminuir las vulnerabilidades inherentes al oficio. Un alto porcentaje de periodistas ejercen su labor de manera independiente (*freelance*), por lo que no están inscritos a la plantilla laboral de alguna empresa que les asegure estabilidad económica o seguridad social. Esta condición obliga a los periodistas a ejercitar una táctica de autocensura dentro de sus reportes y publicaciones, evitando así publicar información que pudiera comprometer su integridad, situación que por otro lado mutila las posibilidades reales de acceso a la información de la población en general.

---

políticas que rayen en la ilegalidad, puesto que la criminalidad será entendida como una herramienta que se ciñe a los estándares establecidos por los líderes de la nueva economía mundial [Valencia. 2010:160-161].

<sup>11</sup> La violencia terrorista de grupos aislados no se opone a la represión gubernamental: es su directa prolongación, pues se trata de una consecuencia natural de la incapacidad de los aparatos políticos dominantes de permitir un juego democrático abierto [Pereyra. 1974:57].

<sup>12</sup> Existen asociaciones como el Sindicato Nacional de Redactores de Prensa, el Sindicato de Trabajadores de *La Jornada*, el Sindicato Nacional de Redactores Independientes, la Unión de Periodistas Regionales del Estado de México y algunos otros sindicatos locales y de pequeña proporción, que sin embargo no están articulados en alguna asociación nacional más amplia.

El documento publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “La libertad de expresión en México” [2011] con las relatorías de la ONU y la CIDH, dedica un apartado considerable a revisar la situación de monopolio en los medios televisivos y radiofónicos, así como algunos puntos de consideración sobre la condición jurídica de los medios de comunicación en general y la respectiva situación de los informadores y periodistas, al respecto se puede señalar que:

- 90% de las frecuencias de televisión pública se encuentran en manos de dos empresas.
- 76% del sector de radio comercial se encuentra en manos de 14 familias, mientras que 47% de las emisoras se distribuye en cuatro grandes cadenas.
- En septiembre de 2010, el Ejecutivo emitió un decreto por el que se estipulaba la transición a la Televisión Digital Terrestre de 2011 a 2015, para ello se estableció una Comisión Intersecretarial para la Transición Digital.
- A partir del decreto anterior, ambas cámaras del Congreso de la Unión presentaron demandas de inconstitucionalidad y en octubre de 2010 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCDJ) decretó la suspensión del decreto hasta que no se resolviera la acción de inconstitucionalidad.
- La CIDH ha recalado a la SCJN que la “Transición digital” únicamente puede darse en la medida que se ofrezcan las condiciones de pluralidad, que incluirían una necesaria democratización de los medios de comunicación, así como la descentralización de los monopolios existentes.
- A través de distintos acuerdos y notificaciones, la CIDH ha hecho notar a la SCJN que la Ley Federal de Radio y Televisión no contempla la existencia de radios comunitarias. Aunque es de mencionar que en 2010 la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) otorgó seis per-

misos a éstas. Pero también se señala y documenta el abuso y desmantelamiento de otras radios no reguladas.

- La Relatoría de la CIDH ha sugerido a la SCJN que si bien todas las emisoras deben ser reguladas e incorporadas a la norma nacional e internacional, la sanción de las radios comunitarias que no cumplen lo estipulado debe ser únicamente de tipo administrativo y no debe ejercerse acción penal contra sus operadores.
- Se ha hecho notar que la Ley de Delitos de Imprenta sigue vigente desde 1917 y que debe ser abolida para evitar que se pueda criminalizar la labor de los periodistas ante de su derecho de libertad de expresión.

El panorama anterior no resulta periférico para contextualizar las condiciones sobre las que se realizan las labores periodísticas, vemos en él que existe en el país una fuerte centralización de los medios de comunicación, lo cual impide que se desarrolle un juego democrático dentro de la opinión pública, en contraparte, observamos que los intentos plurales por diversificar los contenidos como las radios comunitarias, un importante número surge dentro de un entorno rural y responden a particularidades de las diversas comunidades y pueblos —muchas de ellas con habla indígena—, por lo que la represión, persecución y desmantelamiento de estos espacios —en gran parte autogestionados—, no hace sino reforzar el centralismo y la hegemonía mediática de las grandes cadenas y de los espacios informativos ligados a los gobiernos estatales y municipales. El mismo informe documenta algunos casos en los que distintas radios comunitarias fueron agredidas, desmanteladas y sus manejadores detenidos y encarcelados por transmitir ondas radiofónicas sin la autorización de la COFETEL; sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, estos incidentes fueron precipitados por el descontento de autoridades locales que encontraban contraproducente la difusión de mensajes que contravenían a sus intereses particulares. Los señalamientos de la CIDH a la SCJN resultan bastante esclarecedores sobre la línea de trabajo que se debería abordar si se pretende incentivar realmente un ejercicio plural y democrático en el que se respete la libertad

de expresión y que el derecho de los ciudadanos a informar y ser informados, se efectúe con eficacia a través de su participación en medios de acceso público como pueden serlo quizá las radios comunitarias.

La criminalización de los periodistas e informadores por instancias oficiales y judiciales sigue vigente, aunque en 2007 se despenalizaron a nivel federal los delitos por “calumnias, difamación e injurias”, lo cierto es que sigue habiendo una persecución de las voces que deciden hacer uso legítimo de su derecho a la libertad de expresión; sin mencionar además la ya antes mencionada Ley de Imprenta de 1917, que aunque anacrónica e inconsecuente con la legislación actual, se mantiene sin ser derogada.<sup>13</sup> La centralización de los medios de telecomunicación ha llevado a la diversos grupos a buscar estrategias que les permitan difundir sus posturas y contenidos, tal es el caso de las radios comunitarias que sin estar dentro del marco fiscal y jurídico de las instancias oficiales, han atendido una necesidad y una demanda de ciertos sectores sociales que exigen medios de información más adecuados y cercanos a su realidad social. Al respecto, es importante reconocer que la libertad de expresión es un derecho de amplio espectro de sentidos y posibilidades, y como tal, resulta fundamental para la democratización de una sociedad, y por lo tanto, las medidas de prevención y protección destinadas a los periodistas, no pueden desentenderse de un trabajo y una consideración más amplia sobre el papel de los medios y la libre circulación de la información dentro de un contexto democrático.<sup>14</sup> Una centralización de los medios, implica también una centralización del poder y de la opinión pública, por lo que una redistribución de la industria mediática es una tarea fundamental para que se respete también la labor de los periodistas y que

<sup>13</sup> “La impresión general es que la Ley de Imprenta es vieja y obsoleta, y, por su desuso, casi nadie en el gremio [periodístico] la ha leído. Sustentan estos criterios el hecho de que cuando se emitió en 1917 no se habían desarrollado los medios de comunicación al grado que han llegado en la actualidad, de tal manera que enfoca su normatividad a la “impresión”, pero no es una ley “del periodismo” o una legislación del periodismo” [Gómez de Lara. 1977:74].

<sup>14</sup> “En suma, y para finalizar, es posible iniciar una democracia sin prensa libre y crítica, pero lo más probable es que no durará mucho tiempo. Por el contrario una sociedad que cuente con abundantes y críticos medios de comunicación, tiene más probabilidades de corregir errores y evitar caminos equivocados” [Montaner. 361].

su trabajo deje de representar el sector más vulnerable de los grandes oligopolios de la información.<sup>15</sup>

El panorama socio-político y las condiciones económicas en las que los periodistas ejercen su labor en México es bastante complejo y heterogéneo, pues la situación de quienes trabajan de manera independiente (ya sea para pequeños o para grandes medios) es bastante diferente que la de quienes se encuentran adscritos a la plantilla laboral de alguna empresa de medios (pudiendo estar o no sindicalizados). Asimismo las condiciones de vulnerabilidad y riesgo difieren entre quienes trabajan como corresponsales (reporteros, fotógrafos o camarógrafos) y quienes desempeñan sus funciones dentro de un recinto en específico (editores, redactores, impresores). También es de mencionar que hay una diferencia sustancial entre aquellos comunicadores que se limitan a registrar y transmitir la nota de los acontecimientos como corresponsales y los que se dedican a ejercer un periodismo de investigación, siendo estos últimos los más incómodos para los intereses de ciertos grupos de poder, y por ende, son también los más vulnerables a sufrir agresiones. Y es a estos a quienes se destina principalmente la legislación de “reserva del secreto profesional”, dado que también resultan sujetos de coerción para las autoridades, quienes por carencia de elementos para desarrollar sus investigaciones ministeriales, suelen presionar a los periodistas para que revelen sus fuentes, implicando así un doble riesgo para estos.

Por los elementos arriba mencionados, se puede considerar que una política pública destinada a proteger la labor periodística, no se puede focalizar únicamente en mecanismos de respuesta ante las agresiones —los cuales son impor-

<sup>15</sup> Incluso “El soporte económico material para el periodismo independiente en prensa y radiodifusión estaba basado en las ganancias mayormente oligopólicas de los grandes periódicos metropolitanos y las cadenas de televisión. Con audiencias virtualmente garantizadas y avisadores fieles, los directores y editores de noticias podían decidir confiadamente enviar a un nuevo reportero a una capital extranjera a un costo significativo. [...] La cambiante economía de los sistemas de noticias crecientemente electrónicos y cada vez más competitivos cuestionará este aislamiento tradicional de los profesionales de la noticia y generará nuevas preguntas acerca de la viabilidad económica de la cobertura política tradicional. Sin embargo, ésta no es tanto una pregunta para la política gubernamental sino para los ciudadanos comprometidos y los periodistas profesionales. También es posible que nuevas presiones económicas sobre el periodismo puedan tener resultados positivos” [Neuman. 1996: 45-46].

tantes sin duda—, sino que deben ampliar su marco jurídico y su panorama de acción, considerando estas múltiples implicaciones. La observación de la condición bajo la que se encuentra el trabajo periodístico en México, no hace sino exponer desde un punto focal toda una serie de problemáticas y deficiencias de la misma sociedad mexicana, incluyendo al de sus aparatos gubernamentales. Sin embargo, trabajar en fortalecer la labor libre de los periodistas es una tarea fundamental, puesto que su actividad resulta estratégica en la democratización tanto de las instituciones como de las propias relaciones sociales; por esto mismo, es que resulta necesario suprimir las relaciones de poder centralizado que se ejercen sobre ciertos medios de comunicación, a la vez que se debe trabajar en la optimización de la función pública y la promoción de la libertad de expresión y de los derechos humanos en general.

#### *Antecedentes del marco jurídico actual*

En este apartado se pretende presentar el panorama de los mecanismos y medidas que se han adoptado, tanto generales como particulares, para atender a la problemática que se enfrenta en materia de seguridad y justicia para los periodistas. Como podrá observarse son múltiples los mecanismos que se han creado, en diversas áreas de la institucionalidad pública, y sin embargo no se ha logrado revertir una situación de crisis que parece estacionada en el mismo lugar desde hace una década, esto obliga a realizar una valoración del entramado institucional en general como de las dificultades específicas que enfrenta cada uno de dichos mecanismos. Partiendo de esta visión es necesario hacer un repaso de cuáles son las principales bases constitucionales y administrativas sobre las que actualmente se atiende el presente caso.

A partir de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011) que modificó profundamente el sistema de reconocimiento y protección de derechos humanos, la Constitución Mexicana señala en su Artículo primero que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y que en consecuencia,

el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Además, en el Artículo sexto garantiza la libertad de expresión y el derecho a la información. Este marco refuerza la obligación positiva que tienen las autoridades, tanto federales como locales, de brindar un marco de protección efectiva para los periodistas, comunicadores y agentes de información en México. Asimismo, en el Artículo veintiuno se contempla la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos, así como la participación de la comunidad en el proceso de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. Con estos antecedentes puede observarse el marco general existente de las obligaciones del Estado Mexicano para brindar protección, mismas que se ven reforzadas por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia máxima de orden judicial dentro del país, que reitera este deber del Estado, misma que además, suscribió un acuerdo de cooperación en octubre de 2011 con la Corte Interamericana de Derechos Humanos para fortalecer mutuamente la función de ambas instancias dentro de la difusión y preservación de los derechos humanos.

Por lo anterior, se puede observar que el marco constitucional de la legislación mexicana vigente, contempla explícitamente la preservación y defensa del derecho a la libertad de opinión y expresión, sin embargo, la problemática de violencia y criminalidad —incluso también de ingobernabilidad— que actualmente se presenta en el país,<sup>16</sup> ha orillado a distintas instancias, tanto nacionales como internacionales, a implementar una serie de medidas que permitan contrarrestar la oleada de agresiones contra comunicadores y periodistas en los últimos años.

<sup>16</sup> “La razón multi-institucional del problema en México tiene que ver con las deficiencias del proceso de transición a la democracia. Por ello, el narcotráfico puede golpear con éxito al Estado, la gobernabilidad democrática es débil y el crimen organizado tiene una elevada capacidad de penetración en las estructuras gubernamentales por medio de la corrupción. Este fenómeno se produce a nivel del poder político —federal, estatal y local—, las Fuerzas Armadas y los cuerpos policiales e, incluso, dentro de los servicios de inteligencia. La pregunta clave no es cómo combatir al crimen organizado, sino cómo construir instituciones que vigoricen el Estado de Derecho, fortalezcan y profesionalicen las instituciones de seguridad para hacerlas eficientes en el combate contra la delincuencia organizada y puedan conseguir así una gobernabilidad sostenible” [Benítez Manaut. 2009:88].

Para el correcto cumplimiento del orden constitucional, la operatividad del Estado Mexicano contempla un marco institucional múltiple y complejo, donde son distintas las instancias encargadas de garantizar la integridad y seguridad de los individuos:

- **Secretaría de Gobernación. (SEGOB)** Es la secretaría encargada de velar por el cumplimiento de los preceptos constitucionales y de atender los asuntos de política interior, incluyendo aquellos que conciernen a la preservación de las garantías individuales; así como también, de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con el Legislativo y de articular a los gobiernos y autoridades estatales y municipales con el orden federal, así como de coordinar las acciones de protección civil y seguridad nacional.
- **Procuraduría General de la República. (PGR)** Es el órgano constitucional encargado de investigar y perseguir los delitos de tipo federal, su actuación se da a través de las distintas agencias del Ministerio Público Federal, las cuales residen en delegaciones en cada una de los Estados de la República.
- **Secretaría de Seguridad Pública. (SSP)** Es un órgano de la administración pública federal, encargado de velar por el orden y la paz pública, tiene como función auxiliar a la PGR en sus tareas de procuración de justicia. Por su mandato institucional puede proponer y desarrollar políticas públicas de prevención del delito, así como de administrar el sistema penitenciario federal.
- **Sistema Nacional de Seguridad Pública. (SNSP)** Es la instancia coordinadora de más alto nivel entre los gobiernos estatales y municipales, la federación, y las distintas instancias de acción penal y judicial. Su dirección recae sobre un Consejo Nacional de Seguridad Pública, encargado de coordinar la implementación de las políticas públicas en materia de seguridad. Está creada por la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dentro de este Sistema Nacional se encuentran mecanismos de coordinación entre autoridades federales y locales, los cuales han avan-

zado significativamente en su mejor coordinación e interrelación, tal es el caso de la Conferencia de Procuradores que incorpora a todos los procuradores de justicia del Estado Mexicano.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (CNDH) Es la principal entidad constitucional encargada de promover y proteger los derechos humanos, principalmente ante los posibles abusos de la función pública, su labor es principalmente la de emitir recomendaciones públicas no vinculatorias, así como la de operar como un organismo consultivo y conciliatorio. Su competencia es la de conocer de las presuntas violaciones de autoridades federales. El sistema nacional de *Ombudsman* se complementa con las comisiones locales de derechos humanos, que existen una en cada entidad federativa del país.
- Cada entidad federativa del país cuenta además con sus respectivas autoridades locales: Procuradurías estatales y Secretarías de Seguridad Pública las cuales responden a la estructura de gobierno de cada estado, aun cuando estas mismas mantienen coordinación con las instancias de orden federal ya mencionadas.

Para el óptimo desempeño de las respectivas instancias, así como de la correcta aplicación del orden constitucional dentro del que se enmarcan, existen instancias coordinadoras de los organismos de la Administración Pública llamadas Comisiones Intersecretariales. Existen para muchos temas conexos dentro de la Administración Pública. Estas comisiones normalmente son creadas por el Poder Ejecutivo a través de un decreto, sin embargo también pueden estar previstas por ley. Una de estas Comisiones Intersecretariales es la que coordina las acciones del gobierno federal en materia de derechos humanos (Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos). Un diagnóstico generalizado de estas comisiones muestra que las mismas carecen de fuerza vinculante y aunque toman decisiones colegiadas, las autoridades involucradas mantienen su competencia propia. Esto debilita de manera muy significativa su operatividad y eficacia.

Otro punto de gran realce para poder hacer un análisis objetivo de la operatividad de los mecanismos en el país, es la constitución federalista del Estado Mexicano, la cual consiste fundamentalmente en un principio de distribución de competencias excluyente entre el ámbito federal y el local, y una garantía de autonomía para las autoridades locales. La excepción a este principio “residual” de competencias son las llamadas facultades concurrentes donde intervienen en la misma materia, tanto las autoridades federales como las locales. La materia de seguridad pública es precisamente una materia concurrente, pero no la de procuración y administración de justicia en las cuales existe una diferenciación muy precisa de las competencias entre las autoridades federales y las locales. El principio federativo supone sin duda, un elemento que dificulta y complejiza las labores de coordinación y sincronía entre los gobiernos estatales y municipales con la Federación, por lo que los procesos de organización cooperativa suelen ser largos y discontinuos, así las adaptaciones locales a la norma federal suelen implicar un espaciado periodo de tiempo.

A continuación se enlistan cronológicamente las reformas, decretos y convenios legislativos e institucionales con las que se ha buscado atender esta problemática desde las instancias gubernamentales en los últimos años:

- En 1991 a partir de un primer reconocimiento sobre la vulnerabilidad del gremio se crea el Programa de Agravios a Periodistas como programa especial de la CNDH, encargado de atender y tramitar quejas de los agravios cometidos contra los informadores públicos, así como dar seguimiento a los casos en los que se haya incurrido en una violación de los derechos humanos y emitir así, recomendaciones a las instituciones del Estado para el manejo de los mismos.
- En 1995 este proyecto amplía su cobertura a los defensores civiles de los derechos humanos, y que para 1997 se instituye bajo la Coordinación General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos.

- En 2005, y por recomendación de la CNDH y por acuerdo con la CIDH, el Senado de la República aprueba un decreto por el que se reforma el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal relativo al derecho a la reserva de información y secreto profesional de los periodistas y comunicadores. Esa iniciativa fue turnada a la Cámara de Diputados para que la ratificara y fue el 18 de abril de 2006 cuando fue aprobada.
- El 3 de enero de 2005 se instituye la Quinta Visitaduría General de la CNDH, misma que absorbe las responsabilidades de coordinación y manejo del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, además de responsabilizarse por el *Programa de Atención a Migrantes* y del *Programa contra la Trata de Personas*.
- El 15 de febrero de 2006, se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP) como un programa al interior de la Procuraduría General de la República (PGR), la cual estaría facultada para coordinar y supervisar las investigaciones y la persecución penal de los delitos cometidos en perjuicio de periodistas (nacionales o extranjeros) dentro del territorio nacional, perpetrados con motivo de sus labores profesionales.
- El 10 de diciembre de 2009 se crea dentro de la Cámara de Diputados, una Comisión Especial para el Seguimiento de Aprensiones a Periodistas y Medios de Comunicación, que dentro del marco legislativo, buscaba fortalecer y complementar el trabajo de la Fiscalía Especial de la PGR, a la vez que servir de enlace entre las instancias gubernamentales y las organizaciones civiles en defensa a periodistas. Su participación en coloquios, mesas y talleres es destacable, pero su desempeño actual dentro del horizonte legislativo y de vinculación se muestra deficiente.
- En julio de 2010 con un precario desempeño de la FEADP [de las 108 averiguaciones previas presentadas hasta 2009, 99 habían sido determinados —los otros 9 continuaban en trámite—, pero sólo 4 derivaron en una consignación judicial], el organismo interno de la PGR es sustituido

por una nueva Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE).

- Asimismo, el 3 de noviembre de 2010, la Secretaría de Gobernación, la CNDH y representantes de otras instancias firmaron el “Convenio de coordinación para la implementación de acciones de protección y prevención a periodistas”, aun cuando dicho instrumento no mantuvo el consenso de las organizaciones sociales de derechos humanos que trabajan en la defensa de la libertad de expresión; un año después, el 30 de noviembre de 2011 la misma Secretaría de Gobernación publicó los “Lineamientos de Operación y Funcionamiento” del Comité Consultivo para la Evaluación y Recomendación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas, nuevamente sin consenso por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Estas acciones fueron impulsadas por la exigencia de diversas organizaciones internacionales y nacionales y por los mecanismos internacionales en la materia.
- Con 362 votos y dos abstenciones, el 11 de noviembre de 2011 se aprueba en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el proyecto de reforma de adición al Artículo 73, fracción XXI de la Constitución para que las indagatorias de los delitos cometidos contra periodistas, personas vinculadas a la labor de informar o instalaciones de medios informativos, puedan ser atraídas por instancias federales. Éste a su vez fue turnado al Senado para su validación.
- El 13 de marzo de 2012, el Senado de la República aprueba por unanimidad la reforma constitucional del Artículo 73 cifrado en la Carta Magna, con el fin de elevar a rango federal los delitos cometidos en contra de periodistas en legítimo uso de su derecho de libre expresión. Se dictamina además, que se modifique la redacción de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en un plazo no mayor a seis meses a partir de la publicación del dictamen, para hacer coincidir así las legislaciones particulares con el es-

tatuto marcado por las nuevas disposiciones constitucionales. La minuta fue turnada a los congresos de los estados para su ratificación y entrará en vigor una vez que haya sido validada al menos por 17 de las 32 legislaturas estatales.

- El 15 de marzo [y teniendo como antecedente las mesas de trabajo entre distintas instancias nacionales e internacionales, institucionales y civiles llevadas a cabo entre noviembre de 2011 y febrero de 2012] se presenta ante el pleno del Senado la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la cual propone principalmente: a) La creación de un mecanismo de protección; b) Un diseño institucional para el funcionamiento del mismo; c) Procedimientos para la incorporación al mecanismo de protección; d) Diversas medidas para prevenir y proteger agresiones; e) La cooperación, en el ámbito de sus competencias, entre la Federación y las Entidades Federativas; y f) La participación de la sociedad civil. Dicha iniciativa se encuentra actualmente en proceso de dictaminación.

### *Las instancias públicas de atención a las agresiones contra periodistas*

Considerando la evolución histórica del desarrollo legislativo expuesto en materia de protección a periodistas y garantías a la libertad de expresión, conviene elaborar ahora un diagnóstico sobre el funcionamiento institucional de los organismos facultados para atender estas necesidades. Un análisis comparativo sobre su operación y desarrollo desde la fecha de su creación y rendimiento hasta la fecha, nos permitirá divisar una perspectiva sobre los alcances y límites de sus mecanismos burocráticos e institucionales, así como su posible impacto efectivo. En este caso, las instancias oficiales a estudiar y evaluar son:

- 1) El Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos como organismo de la CNDH.

- 2) La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas dependiente de la PGR.
- 3) La Comisión Especial para el Seguimiento de Aprensiones a Periodistas y Medios de Comunicación formada por integrantes del Legislativo, y finalmente el recientemente acordado.
- 4) Convenio de coordinación para la implementación del mecanismo de protección a periodistas (2010), y su respectivo Comité Consultivo.

A partir de lo anterior, se mostrará un panorama sobre el desempeño de los organismos institucionales, a partir de una revisión de sus mecanismos, la eficiencia en su función y su respectivo impacto. Igualmente se revisarán los informes que las mismas instancias han proporcionado para la evaluación de sus funciones, a la vez que se identificarán los obstáculos burocráticos (y en algunos casos presupuestarios o estructurales) que les impiden funcionar adecuadamente y articular sus funciones en un desempeño coordinado y colaborativo entre las mismas instancias.

Se considerará además, en un apartado posterior, el papel que juegan las organizaciones civiles en defensa de los periodistas y la libertad de expresión, pues su incidencia ha resultado fundamental en la actual visibilización de las problemáticas, a la vez que han funcionado de plataforma de empuje para las recientes iniciativas que no sólo buscan ampliar el marco normativo, sino también, transparentar el funcionamiento de los órganos ya existentes para hacer eficiente su desempeño dentro de una lógica de rendición de cuentas.

#### El desempeño del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos

La instancia que dentro de la CNDH se encarga de atender las quejas y denuncias sobre violación a los derechos humanos por motivos de su labor periodística y/o en agravio a la libertad de expresión, es el Programa especial que dentro de la Quinta Visitaduría General, se encarga de atender a un mismo nivel, las agresiones a periodistas y defensores de los derechos humanos. Sus objetivos concretos de acción son:

- Recibir y tramitar las quejas por violaciones a los derechos humanos de periodistas, estableciendo comunicación personal e inmediata con los afectados o con el medio al que pertenecen y realizando visitas *in situ* para atender de manera directa a los agraviados.
- Dar seguimiento a través de la prensa, de probables violaciones a los derechos humanos de los periodistas, estableciendo comunicación inmediata y directa con los afectados o con el medio de comunicación al que pertenecen.
- Ejercer la facultad de atracción o el inicio de oficio de los expedientes de queja, por violación a los derechos humanos de algún comunicador que, de acuerdo con su naturaleza, puedan resultar de especial gravedad.
- Solicitar de manera oportuna las medidas cautelares pertinentes, para que las autoridades correspondientes garanticen la seguridad e integridad física de los agraviados, sus familiares y compañeros del medio, cuando así proceda.
- Brindar asesoría y asistencia cuando sea necesario presentar una denuncia ante el Ministerio Público, considerando que algunas veces los periodistas sufren intimidación o son persuadidos a no presentarla.
- Dar seguimiento a las indagatorias que inicie la autoridad ministerial para investigar los delitos cometidos en contra de comunicadores.
- Desarrollar estrategias que permitan crear vínculos con los diversos medios de comunicación a fin de lograr una mayor difusión de los derechos humanos de los comunicadores y promover el respeto absoluto a la libertad de expresión, así como el derecho a la información.
- Llevar a cabo acciones encaminadas a lograr que las diversas autoridades, y en especial las encargadas de brindar seguridad pública y procuración de justicia, asuman un compromiso real de respeto y reconocimiento a la labor que desarrollan los comunicadores, comprometiéndose a brindarles mayor seguridad y una adecuada procuración de justicia.

Una primera valoración se presenta a partir de que su competencia es dual y no especializada, pues si bien ambos grupos representan a grupos focalmente vulnerables, sus características son específicamente particulares y requieren mecanismos de atención en algunos casos divergentes.

Sin embargo, más allá del espectro de atención (que dentro de la adscripción de la Quinta Visitaduría se amplía a población migrante y trata de personas), se habrá de observar el nivel de efectividad interinstitucional de sus funciones, para lo cual resulta necesario también, valorar la eficiencia y la calidad de su atención frente a los agraviados, misma que podemos calificar de deficiente si revisamos los señalamientos e investigaciones estadísticas de ciertas organizaciones civiles,<sup>17</sup> sin embargo es preciso contrastar ésta con la información que ofrece la propia CNDH en sus informes (Tabla 1):

TABLA 1

<i>Informe anual CNDH</i>	<i>Quejas sobre agresión a periodistas</i>	<i>Expedientes atraídos de oficio</i>	<i>Solicitudes de medidas cautelares</i>	<i>Recomendaciones emitidas</i>
2011	98	12	6	3
2010	69	13	9	3
2009	79	7	13	6
2008	Sin referencia	6	8	4
2007	67	2	Sin referencia	5
2006	73	10	Sin referencia	1
2005	66	9	Sin referencia	3

<sup>17</sup> Al respecto, Article 19 en su informe 2011 “Silencio Forzado” declara: “De acuerdo con información proporcionada por la CNDH, entre el 1 de enero de 2006 y el 30 de noviembre de 2011, se iniciaron 119 expedientes de queja; de ellos 25 fueron concluidos por orientación [no competentes], 16 se encuentran en trámite y sólo en nueve se emitió recomendación. Es decir, que del total de quejas presentadas por posibles violaciones a los derechos humanos a lo largo de casi cinco años, solamente 7.6% concluyeron en recomendación. [...] Además de esto, de las nueve recomendaciones emitidas desde el 2006 a la fecha, solamente tres cuentan con pruebas de cumplimiento total, situación que pone en entredicho la verdadera eficiencia del uso de los recursos públicos del Programa, mostrándonos que el impacto real en los últimos cinco años es casi nulo” [Article 19. 2012:54-56].

La tabla 1 —elaborada a partir de la información recabada por los informes anuales de la institución—, nos expone (aunque superficialmente) la magnitud de las quejas presentadas, así como la proporción de su seguimiento y consecución; sin embargo, debido a que los propios informes de la CNDH no siguen un patrón ni una metodología específica, es difícil evaluar con precisión el seguimiento y la resolución real de los casos atendidos. En los informes anteriores a 2007 se contemplan un desglose de resoluciones que van desde las declaraciones de no competencia, hasta las propuestas de conciliación de los afectados frente a las instancias agraviantes y las orientaciones jurídicas, las cuales no se contemplan en los reportes posteriores, los que además, resultan sustancialmente menos específicos y detallados. Sin embargo, también se observan reiterados recursos de inconformidad presentados por parte de los quejosos,<sup>18</sup> lo que confirma entonces, la insistencia y regularidad por parte de los agraviados para que se le de seguimiento a sus casos, situación que además se ve confirmada por el bajo número de expedientes reportados como cerrados por falta de interés o de pruebas presentadas por el quejoso, y que contrastan con el de otras Visitadurías y subprogramas encargados de atender a otro tipo de población y grupos vulnerables dentro de la misma CNDH los cuales reportan un índice mayor. También resultan significativos los expedientes atraídos por el Programa, mismos que surgen principalmente del seguimiento hemerográfico realizado por el organismo, y que se confirman con la investigación *in situ* que el Programa realiza dentro de las distintas entidades federativas; al respecto, también son de mencionar las consejerías y atenciones personalizadas que se le brindan a los agraviados y familiares.

La principal razón por la que los periodistas agredidos se acercan en primera cuenta a la Comisión Nacional, es por que ésta se encuentra facultada para emitir recomendaciones, solicitudes de medidas cautelares a otras instancias, así como determinadas notificaciones que pueden facilitar al agraviado el ejercicio de su denuncia ante las instancias judiciales sin que se vean vulnerados sus derechos, evitando así que se vean intimidados o persuadidos de suspender el se-

<sup>18</sup> Según los informes consultados, en 2005 se presentaron seis recursos de inconformidad, en 2006 sólo uno, mientras que en 2007 fueron siete.

guimiento legal de sus caso. La agenda en derechos humanos es el eje neurálgico de su labor, lo que permite un vínculo más cercano con los agraviados frente a las instancias gubernamentales.

Por lo anterior, es importante señalar el papel estratégico que juega la CNDH dentro del conjunto de los actores participantes, tanto de la sociedad civil, como del resto de las instancias oficiales. Es de reconocer su papel como institución articuladora del diálogo entre las instituciones públicas, y en este caso, de las organizaciones no gubernamentales y población agraviada. Asimismo, al pequeño número de recomendaciones emitidas y solicitudes de medidas cautelares, que en su mayoría fueron dirigidas a gobiernos estatales y organismos de seguridad pública local, se suman un par de recomendaciones generales que se han hecho con amplitud a los distintos órganos de gobierno e investigación ministerial:

- Recomendación general. Núm.7: *Sobre las violaciones a la libertad de expresión de periodistas o comunicadores*. Remitida a los Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, a los Gobernadores de los Estados y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; donde se advierte de la necesidad de adecuar los mecanismos administrativos dentro de la competencia de cada instancia para que se garantice el pleno ejercicio de la libertad de expresión, y en particular se incita a que los agentes del Ministerio Público eviten presionar a los periodistas a revelar sus fuentes. [Emitida el 9 de agosto de 2004].
- Recomendación general. Núm.17: *Sobre los casos de agresión a periodistas e impunidad prevaleciente*. Remitida a los Gobernadores de los Estados, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia Militar. Se incita a tomar las medidas necesarias y adecuadas para confrontar la impunidad dentro de las instancias oficiales y ministeriales, para el esclarecimiento de homicidios, desapariciones forzadas, amenazas y atentados, particularmente en los casos de agravios a periodistas. Se exhorta a que se estipulen

medidas en materias de reparación del daño y a que se implementen políticas públicas destinadas a la protección de los periodistas y el respeto a la libertad de expresión. [Emitida el 19 de agosto de 2009].

Este último documento, es también un diagnóstico que la propia CNDH elabora de los órganos ministeriales dependientes de la PGR, donde se contrastan algunos casos atendidos por la Comisión y en donde se verifican una serie de problemáticas de ineficiencia e impunidad, dentro de las cuales se ven involucradas las dependencias ministeriales, es por ello que el extenso del documento se destina a emitir recomendaciones a esta institución. Pero fuera de esta mención directa y de su respectiva visibilidad pública, las recomendaciones específicas y las generales en particular, tienen un limitado alcance e incidencia, puesto que no obligan a las instancias de destino a acatar las medidas propuestas ni generan responsabilidades jurídicas de tipo vinculante fuera de la respuesta o las “pruebas de cumplimiento” que los organismos de recepción puedan ofrecer a la misma CNDH.

Sin embargo, el papel del Programa de agravios, (y de la CNDH en general) no es de menospreciar, puesto que su condición de órgano constitucional le otorga un margen de intervención autónoma que le brinda una posición más objetiva ante las problemáticas que atentan contra los derechos humanos, y en este caso el de los periodistas. Asimismo, su vinculación con organizaciones no gubernamentales y otras instituciones es de las más cercanas, su participación en seminarios, foros académicos y mesas de trabajo es de las más activas, destacan sobre todo los talleres que ha impartido sobre promoción de la libertad de expresión y de protección a periodistas en el interior de la República.

Incidencia de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos

#### *Cometidos contra la Libertad de Expresión*

El organismo ministerial encargado de atender las denuncias y elaborar la investigación correspondiente de los casos en los que se presenta una agresión

de periodistas o cualquier otra falta o delito que concierna a la obstaculización de la libertad de expresión, es atraída y atendida (en teoría) por la competencia de la Fiscalía Especial, el área suscrita a la PGR, que dotada de las facultades de esta instancia judicial, sería la instancia designada para iniciar y ejecutar los respectivos procesos penales.

Este organismo creado en 2006 y pretendidamente reestructurado en 2010, puede evaluarse de manera deficiente si se evalúa desde un enfoque meramente cuantitativo sobre el número de los casos atendidos y su consecutiva resolución,<sup>19</sup> así “Tras seis años de creada, la Fiscalía Especial tiene entre sus resultados sólo una sentencia condenatoria.” [Article 19: 2012:57] Sin embargo, fuera de este enfoque plenamente numérico y de interés estadístico, conviene precisar algunos elementos sobre su funcionamiento interno, la lógica institucional sobre la que se maneja, así como del marco jurídico que le ampara y que le serviría de plataforma para ejercer correctamente y con eficacia sus respectivas funciones. Al respecto, es de valorar que las limitantes y deficiencias son de un orden transversal, donde las inoperatividades y obstáculos se refuerzas mutuamente y donde la ineficacia de sus funciones no reside únicamente en competencias de orden material o económico, sino también de la falta de competencias y capacitación para el personal encargado de atender y llevar a cabo las investigaciones e intervenir en los procesos judiciales correspondientes. Si bien es de mencionar la drástica reducción presupuestaria que ha tenido la Fiscalía en los últimos años [de \$ 2,304,000.00 m.n. en 2006 a \$ 636, 740.00 m.n. en 2012], es de precisar que las carencias sobre su actividad no derivan sólo de este déficit financiero, sino que además podemos observar un subejercicio presupuestal,<sup>20</sup> donde la amplitud de los recursos no refleja ni una práctica

<sup>19</sup> “Basados en su organigrama y en el patrón de reportes de la FEADP y FEADLE, por lo menos la mitad del personal y de su gestión están dedicados a realizar análisis e idear la forma de reportar cifras confusas, en lugar de investigar los casos. La falta de eficacia de la FEADLE persiste. Existe un número mínimo de consignaciones. [Article 19, 2012:59].

<sup>20</sup> “Destaca el hecho de que las partidas más nutridas [en el desglose de gastos] corresponden a pasajes (34.67%), viáticos (27.02%) y alimentos para el personal en las instalaciones (10.24%), mientras que no existen asignaciones para medidas cautelares, u otras que tengan que ver más directamente con la

directa ni una incidencia real sobre el trabajo propiamente judicial en atención de los agravios cometidos contra periodistas.

Una realidad que limita el ejercicio fáctico de la Fiscalía en la investigación de las agresiones a periodistas, es el hecho de que en su plantilla de personal no se encuentran agentes del Ministerio Público encargados de realizar las investigaciones correspondientes, aun cuando el mismo Acuerdo A/145/10 firmado por el Procurador General de la República con el que se decreta la creación y puesta en funcionamiento de la FEADLE precisa en su Artículo cuarto, fracción III, que dentro de sus funciones está: “Coordinar a los agentes del Ministerio Público de la Federación designados para investigar y perseguir los delitos competencia de la Fiscalía y en las delegaciones de la Procuraduría, pudiendo en su caso concentrar las investigaciones que se consideren procedentes.” En contraparte, su esquema de funcionamiento orgánico se constituye principalmente por personal administrativo encargado de darle un seguimiento burocrático a los casos; se pone en evidencia así, una limitante en el funcionamiento de la Fiscalía a consecuencia de un problema en el diseño organizacional.

En la redacción del acuerdo antes mencionado que instituye y dictamina el funcionamiento de la FEADLE, existen algunos elementos que por su ambigüedad o falta de especificidad pueden estar generando la inoperatividad del organismo. Al respecto, el documento define en la fracción VI del Artículo cuarto, la facultad para:

[...]

IV. Autorizar las determinaciones de incompetencia, acumulación y separación de las averiguaciones previas y, previo dictamen del Agente del Ministerio Público de la Federación Auxiliar del Procurador, la reserva y en definitiva el no ejercicio de la acción penal. Tratándose del no ejercicio de la acción penal deberá notificarse de conformidad con las disposiciones aplicables.

---

investigación de delitos y protección a periodistas. La opacidad en el ejercicio de recursos es total” [Article 19. 2012:58].

Y más adelante declara en su Artículo sexto:

SEXTO.- Cuando se tenga acreditado que están relacionados sujetos activos del delito, asociados a la delincuencia organizada, y que con motivo de dicha actividad éstos efectuaron las conductas materia del presente Instrumento, la Fiscalía deberá remitir las actuaciones a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada. De igual forma cuando sea necesario contar con diligencias efectuadas por la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, para el avance de las investigaciones materia de la Fiscalía, la Subprocuraduría deberá realizar un desglose de actuaciones mediante el triplicado correspondiente previa solicitud que al efecto a ésta se le formule. Lo anterior, no impedirá que ambas unidades administrativas establezcan los mecanismos de coordinación institucional, que les permita contar con la información oportuna y eficaz respecto de los avances de las investigaciones respectivas.

Observamos entonces, que la Fiscalía como organismo “especializado”, tiene la posibilidad de deslindar y delegar responsabilidades, además de que no está obligada necesariamente a retener los casos y a ejercer un proceso penal (nótese que en la redacción de la fracción correspondiente no se especifican las condiciones —además de las obvias— bajo las que se consideraría el dictamen de no ejercicio de la acción penal). Por otro lado, se declara que en el caso de ser confirmados como elementos activos de la agresión a periodistas, sujetos vinculados con la delincuencia organizada, la investigación judicial deberá ser remitida a la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada; esto por supuesto, representa un problema que excede la del mero orden discursivo, puesto que acota las facultades de la Fiscalía Especial a un mero órgano delegativo sin facultades de proseguir en un amplio espectro de las averiguaciones previas atendidas.

Aunque el mismo documento declara la necesidad de una “coordinación” entre ambas instancias, en los hechos podemos deducir que en la mayoría de los casos, estas investigaciones quedan consignadas a título de la Subprocuraduría

Especializada en Delincuencia Organizada, o que simplemente quedan atrapadas en la “acumulación” de un archivo burocrático; ésto explicaría que “Del 15 de febrero de 2010 al 30 de noviembre de 2011, [la Fiscalía] haya iniciado 214 averiguaciones, de las cuales, 81 (45.50%) se encontraban en trámite. De las 97 concluidas, sólo en 23 casos se ejercitó acción penal; de las otras 74 no se da información.” [Article 19. 2012:59].

Es de considerar además, que si bien un amplio número de agravios contra periodistas se cometen por sujetos emparentados con el crimen organizado, no todas estas agresiones derivan de estos grupos, y que en muchos de los casos, son individuos vinculados con la “función pública” quienes comenten estos delitos,<sup>21</sup> al respecto, en ningún artículo o fracción del decreto antes citado, se determinan las acciones que deberían emprenderse cuando el sujeto activo del delito pertenezca a una institución pública u órgano de gobierno, pero que dentro del gravamen y las implicaciones del ilícito, en los casos en las que se considere o sospeche que el sujeto activo de la agresión (o su autor intelectual) pertenezcan a una instancia oficial —llámese funcionarios públicos interesados en el silencio y censura de los medios periodísticos que pudieran afectar sus intereses particulares (corruptos en su mayoría)— deberían informar a la Secretaría de la Función Pública y la respectiva instancia de procedencia del inculcado para darle consecución a la investigación judicial y su respectivo proceso penal.

En el análisis y valoración sobre los alcances y límites de la Fiscalía Especial, es importante situar su operación e inserción dentro del marco institucional y estructural de la misma PGR, la cual padece dentro de sí, de una serie de deficiencias que no se enmarcan sólo dentro de las cuestiones meramente jurídicas, sino que se estructuran dentro de un entramado más extenso de corrupción e inoperatividad institucional;<sup>22</sup> cuestión sobre la que se habrá de trabajar de una

<sup>21</sup> La misma FEADLE declara dentro del *Quinto informe de labores* de la PGR: “Siendo hasta ahora en su mayoría, servidores públicos de los tres niveles de gobierno, incluso algunos con capacidad de mando y dirección de fuerzas policiales, al igual que funcionarios de procuradurías o ayuntamientos...” [PGR: 2011: 253].

<sup>22</sup> Al respecto, podemos leer en los informes de investigación de la consultoría Peyote Inc: “Los organismos de control interno de la corrupción en la PGR son anémicos. [...] El esquema de lucha contra la corrupción de la PGR es claramente reactivo en contra de una actualización más proactiva que contribui-

manera más profunda y con una proyección de mayor alcance, si es que se pretende hacer eficiente a su vez, el trabajo en la protección e impartición de justicia para periodistas. El reforzamiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, resultan aquí, ejes fundamentales.

La dinámica de operación y funcionamiento actual de la Fiscalía se articula a través del trabajo sistemático en cuatro líneas de acción:

- Subprograma de sistematización de información. Es el eje encargado de ubicar, procesar y clasificar la información geográfica y estadística de todos los casos de homicidio y/o desaparición forzada de periodistas en el territorio nacional, con el objetivo de crear un análisis criminológico documentado con miras a generar inteligencia auxiliar en las investigaciones e indagatorias de los procesos judiciales, así como también, orientar a la implementación de medidas cautelares y de políticas públicas orientadas a la prevención. Su trabajo se encuentra condesado principalmente en la creación y gestión de una Base de Datos Nacional de Homicidios y Desapariciones de Periodistas, que se alimenta no sólo de la información ofrecida por las instancias oficiales (incluyendo la CNDH), sino que también valora el trabajo de organizaciones no gubernamentales tanto nacio-

---

ría con mayor intensidad a la anunciada erradicación de la corrupción. Los sistemas de recopilación de información interna o de investigación de hechos irregulares están prácticamente anulados, mejor pensar por ineficiencia que por corrupción, a la vista de los resultados. [...] Aún peor, el anuncio de apertura de investigaciones que hace normalmente la PGR cuando se descubre algún caso de corrupción al objeto de calmar las demandas ciudadanas y mediáticas va indefectiblemente unido a una ausencia de resultados, o al menos de una comunicación de la actuación hacia la sociedad. [...] A lo más que se llega es a anuncios generales sobre sanciones, que nunca se concreta con nombres y actuaciones, y que sobrealimenta las ineficaces sanciones administrativas frente a las altamente valorables, en términos de combate a la corrupción, condenas penales. [...] Si esto no se produce es porque falla el conjunto de la estrategia anticorrupción o que ésta ha perdido el combate comunicacional que tan útil es a la hora de mostrar los patrones de comportamientos permisibles y éticos. Sin estos mecanismos en funcionamiento, la percepción interna es que la corrupción es relativamente permisible siempre que no se cruce con intereses institucionales ajenos. [...] La falta de capacidad para coordinar las empresas de protección de manera centralizada desde el interior de la PGR no ha curado la corrupción, simplemente la ha transformado. [...] La reorganización de las dependencias dedicadas a asuntos internos de la PGR y un control más directo de las delegaciones descentralizadas son dos mandamientos obligatorios si se quiere alcanzar algún tipo de éxito, que nunca será la total y completa desaparición de la corrupción. Pero que podrá acercarse [Resa Nestares. 2003:33-34].

nales como internacionales. Sus valoraciones cuantitativas refinadas en un sistema de registro automatizado, han permitido exponer a aquellas entidades federativas y municipios con una mayor incidencia de agresiones a periodistas. [En sus análisis, resultan particularmente alarmantes los casos de Chihuahua, Guerrero y Tamaulipas].

- Subprograma de atención de delitos cometidos contra periodistas. Es el encargado de rastrear, valorar y concentrar los casos de agravio a periodistas, sean estos del fuero común o del federal. Aunque su labor recae principalmente en tareas de investigación, coordinación y supervisión de acuerdo a sus competencias, en lo concreto sus labores se han aterrizado en acciones de colaboración y auxilio a las procuradurías locales, logrando concretar el desarrollo de una *Guía de Diligencias Básicas para la Investigación de Homicidios Cometidos contra la Libertad de Expresión*, la cual busca ayudar a las procuradurías de los estados a integrar sus indagatorias e investigaciones.
- Subprograma de atención a denuncias de periodistas desaparecidos. Su actividad se focaliza sobre los casos en los que se asume “desaparición”, por lo que su labor es principalmente de auxilio federal a las autoridades locales para que se desarrolle el proceso de las investigaciones. Así mismo, ha trabajado en la creación de una Base de Datos de Genética Forense que permita identificar los restos humanos vinculados a las desapariciones de periodistas.
- Subprograma de promoción del respeto al derecho a la información y la libertad de expresión. Su labor recae principalmente en la generación de protocolos de seguridad dirigidos a proteger a la comunidad periodística. Dentro de la misma FEADLE busca capacitar y sensibilizar al personal sobre la importancia del trabajo periodístico como expresión emblemática del derecho a la información y la libertad de expresión. Éste es el subprograma de mayor proyección pública, toda vez que busca vincularse con sectores de la sociedad civil para darle seguimiento al trabajo sobre protección y prevención a periodistas.

Si bien, en su *Quinto informe anual* (2011) la PGR expone ampliamente sus estadísticas fruto del trabajo de la FEADLE, y pese a que se menciona exhaustivamente su trabajo colaborativo dentro del desarrollo del Convenio de Coordinación, es de verificar que muchas de sus actividades no muestran una aplicación concreta sobre prácticas de protección o prevención ante las agresiones a periodistas, sino que se desenvuelven más específicamente dentro de una labor de “inteligencia criminalística”.

Las observaciones e investigaciones que la CNDH atendió sobre los casos de agresión a periodistas entre el año 2000 y 2009, le llevó a emitir la Recomendación general Núm.17 antes mencionada, donde evidencia una serie de inconsistencias e irregularidades dentro de las labores ministeriales de la PGR, y que a grandes rasgos se exponen de la siguiente manera:

- Se concluyen los expedientes sin agotar previamente todas las líneas de investigación, incluido el ejercicio de su labor periodística.
- Se omite girar los citatorios, órdenes de comparecencia, búsqueda, localización, investigación y presentación de personas clave para el esclarecimiento de los hechos;
- Declaraciones iniciales complementarias de los testigos e inclusive de los probables responsables;
- Falta de control y supervisión en la integración de las averiguaciones;
- Falta de disposiciones o medidas para impedir la pérdida, destrucción o alteración de huellas o vestigios del delito;
- Falta de participación oportuna de peritos en diversas materias;
- Dilación y largos periodos de inactividad en las actuaciones; y
- Rezago en la ejecución de órdenes de aprehensión.

La valoración es consistente con los casos que la CNDH reporta en su Recomendación, y en todo caso, ilustra de manera puntual las problemáticas que se enmarcan dentro del funcionamiento mismo de las investigaciones ministeriales y que no se restringen únicamente al de los casos vinculados a agresiones a

periodistas. Aun cuando la PGR ha buscado implementar mecanismos de “alerta temprana” y un sistema virtual de “pre-denuncia”, lo cierto es que un gran espectro de sus labores se resuelve de manera limitada por la infiltración de prácticas corruptas o de ineficiencia material dentro de sus estructuras institucionales.

En análisis y valoración de la Fiscalía se debe considerar entonces, a varias escalas, en donde la revisión al marco jurídico, su estructura institucional y la normativa de operación interna son los ejes básicos para contrastar su funcionamiento efectivo, al respecto, aun cuando la investigación sobre su desempeño ha sido superficial, se han podido ubicar inconsistencias e irregularidades a distintos niveles.

#### Valoración sobre el papel de la Comisión Especial para el Seguimiento de Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación

Dentro de las “comisiones especiales” designadas a los diputados del H. Congreso de la Unión, se estipuló en 2009 la creación de una Comisión destinada a darle atención y seguimiento a los casos de agresión a periodistas, para lo cual, habrían de disponer de sus facultades legislativas para impulsar iniciativas y trabajar en el desarrollo de un marco jurídico adecuado para que las disposiciones y normatividades al respecto permitan el adecuado y óptimo desempeño de las instancias judiciales en materia de atentados a la libertad de expresión. En este caso, el papel de la Comisión Especial, consiste en: por un lado crear un ambiente legal adecuado que facilite el trabajo de la FEADLE, y por otro, servir de enlace entre las organizaciones civiles que trabajan en el tema, frente a las instancias oficiales, sobre las cuales, también estaría capacitada para operar como un organismo técnico-consultivo.

Entonces, “A pesar de que se han emitido puntos de acuerdo y llamamientos para que las autoridades intensifiquen las labores de investigación, dicha Comisión Especial no se ha tomado en serio su papel de vigilante y exigir (sic) cuentas a las instancias con este mandato.” [Article 19. 2012:61] Situación que se confirma al revisar su *Informe de actividades 2011*, donde observamos que sólo se concretaron dos de las cuatro reuniones de trabajo en agenda, ésto a razón de “no contar con el quórum necesario”.

Es de valorar la preparación y presentación por la Presidenta de la Comisión de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la fracción III del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General, con el fin de que la Comisión Especial se convierta en Comisión Ordinaria de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión; dicha iniciativa se encuadra actualmente en proceso de dictamen.

La vinculación de esta Comisión Especial con sectores de la sociedad civil ha sido más destacada, y en ese sentido, resulta digna de mención su participación diversos en foros y mesas de discusión (algunas de las cuales sirvieron de antecedente al proyecto de reforma del Artículo 73 constitucional); así como las diversas notificaciones emitidas (26 en total) a las entidades federativas en solicitud de información y seguimiento sobre las indagatorias a los casos de agresión a periodistas. Asimismo, la Comisión logró publicar 15 comunicados sobre la situación de violencia y agresión a periodistas dentro del país en distintos medios impresos, algunos en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

Dentro del diagnóstico emitido sobre el desempeño de la Comisión, es de notar la escasa constancia de ciertos diputados integrantes de este órgano de trabajo a las mínimas reuniones de trabajo; sin embargo, el problema no debemos focalizarlo en el desempeño de los diputados, sino en el hecho de ser una Comisión especial, la cual no tiene facultades de dictamen de Ley, por ello, es que resulta relevante la Iniciativa antes mencionada, que al instituir a la Comisión con el carácter de ordinaria, le ampliaría cualitativamente su capacidad de incidencia efectiva.

Por otro lado, debe analizarse si este órgano de trabajo ha sido eficiente en su tarea de “control” frente al poder ejecutivo, sin embargo, la información compilada no permite elaborar un diagnóstico al respecto, pero quizá la propia falta de documentación sea síntoma de la deficiencia de labores en este aspecto.

Una valoración general sobre el desempeño efectivo de esta Comisión puede resultar equívoca si se evalúa únicamente su desempeño en el marco de incidencia legislativa dentro del Congreso, sin embargo, como ya se señaló anteriormente, su propia situación jurídica le limita sus posibilidades de intervención.

Es posible entonces, que su desempeño pueda resultar más efectivo a futuro de aprobarse la Iniciativa presentada.

Operatividad del Convenio de coordinación (2010)  
y su respectivo Comité Consultivo

Como ya se señaló con anterioridad, en noviembre de 2010 se acordó el Convenio de coordinación para la implementación de acciones de prevención y protección a periodistas, mismo que resultó fruto de las insistentes y reiteradas recomendaciones y señalamientos en la materia de diversas instancias de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales. Sin embargo, distintas organizaciones no gubernamentales han denunciado la marcada exclusión de la sociedad civil en la elaboración del documento; pese a ello, se puede señalar que el tratado suscrito representa implicaciones en materia de protección a periodistas que no son de menospreciar, aun cuando se reconocen también las carencias y la insuficiencia de muchos de sus postulados y presupuestos. Las instancias gubernamentales que suscriben el Convenio son: Secretaría de Gobernación. (SEGOB); Procuraduría General de la República. (PGR); Secretaría de Seguridad Pública. (SSP); Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (CNDH); Secretaría de Relaciones Exteriores. (SRE).

Además, dentro de los lineamientos del Convenio, se estipula la implementación de un Comité Consultivo, el cual funcionaría como un órgano de consulta y auxilio técnico encargado fundamentalmente de:

[...] II. Analizar, proponer y, en su caso, definir las acciones institucionales conducentes para la coordinación de la implementación de las medidas de prevención y protección, así como sus alcances y magnitud en los casos en que no se haya hecho, y en su caso, la preservación o terminación de las medidas de las mismas, que les sean solicitadas por las instancias competentes para recibir denuncias, quejas o emitir recomendaciones [...], sin perjuicio de los mandamientos que emita el Ministerio Público.

En los ejes de funcionamiento para el Comité Consultivo señalados dentro de sus Lineamientos de Operación y Funcionamiento (elaborado a partir del Convenio de Colaboración), se estipula que sus facultades residen en:

- Facilitar la coordinación de las instituciones competentes de los distintos niveles de gobierno para proteger efectivamente a periodistas y medios de comunicación de amenazas y riesgos;

[...]

III. Analizar y formular recomendaciones respecto de la emisión, implementación, mantenimiento o terminación de las medidas de prevención o protección:

IV. Ser el vínculo de comunicación y coordinación con la autoridad responsable de la aplicación de las medidas de prevención y protección a fin de que éstas se atiendan adecuadamente;

V. Formular recomendaciones a las autoridades competentes para fortalecer las acciones de prevención o protección de periodistas y medios de comunicación en riesgo; para estos efectos, podrá solicitar la asistencia técnica de organismos nacionales e internacionales que por su especialidad puedan proponer acciones para este propósito y, de considerarlo prudente, podrá requerir la opinión de quienes ejercen la labor periodística;

VI. Proponer las medidas necesarias para procurar la conservación y uso apropiado de los bienes entregados como medida de prevención o protección personal.

Dentro de estos lineamientos mencionados, se estipula, para el óptimo desempeño de este Comité, se ha designado en su estructura interna la existencia de:

- Un Subcomité de evaluación “integrado por un representante designado por cada una de las partes del Convenio, quienes deberán de tener un rango mínimo de Director General Adjunto o equivalente” y cuya función sustancial sería la de “Elaborar diagnósticos de riesgo y emitir opiniones técnicas relativas a la confirmación, modificación, ampliación o terminación de las medidas de prevención dictadas por la autoridad competente”, así como “Solicitar la información que

fuera necesaria relativa al estado que guarden las medidas de protección dictadas”, esto con la intención de “corroborar los elementos de análisis indispensables, para determinar las circunstancias que prevalecen en relación a los hechos que dieron origen a las medidas de protección dictadas por la autoridad correspondiente”.

- Una Secretaría técnica encargada de “dar seguimiento a los acuerdos adoptados por el Comité”, así como “Informar periódicamente al Comité sobre el cumplimiento y ejecución de los acuerdos emitidos”, para después “Remitir al Subcomité las solicitudes a efecto de que elabore el diagnóstico respecto de la confirmación, modificación, ampliación o terminación de las medidas de prevención y protección”, y finalmente “Llevar el soporte documental y archivo de todos y cada uno de los asuntos que se presenten.”

Con lo anterior, podemos entrever la exposición de un incipiente mecanismo institucional que presupone una participación colaborativa de las distintas instancias que suscriben el acuerdo, un diseño institucional que se da por entendido aun cuando no se estipulan las condiciones materiales objetivas sobre las que habría de funcionar. En ninguna parte del Convenio o de los lineamientos se habla del papel específico que desempeñarían las instancias encargadas de atender las agresiones contra periodistas ya existentes, como lo son el Programa de agravios de la CNDH y la FEADLE de la PGR; a estos organismos se les da por supuestos o simplemente no se les considera dentro del diseño y planteamiento del “mecanismo” contemplado por el Convenio de coordinación, ni en los lineamientos de operación de su respectivo Comité Consultivo.

Con el breve tiempo que tiene de instituido el Comité, resulta tendencioso elaborar un diagnóstico profundo sobre el desempeño de sus funciones, sin embargo, por los indicios recabados, este espacio consultivo, más que deficiente, se exhibe inoperante, toda vez que no parece contar ni con los recursos ni con los elementos técnicos e institucionales para desempeñar su función de una manera

constante, periódica y efectiva.<sup>23</sup> La principal crítica a este mecanismo está en el hecho de que es un convenio de colaboración que depende de la voluntad de las partes y no es una entidad con competencia propia. Es un híbrido que no define si su competencia es administrativa, ministerial, etcétera.<sup>24</sup>

Debido a las condiciones inter-institucionales de operación que no quedan expuestas en el Convenio, y en la medida que no existe un órgano que obligue a las diversas instancias a cumplir las funciones adquiridas, podemos deducir que este mecanismo, aunque creado con voluntad de atender la problemática, no se encuentra realmente en funcionamiento, por lo que no existen elementos para elaborar un diagnóstico sobre su impacto.

### *Posibilidades y límites de la reciente iniciativa de Ley de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas*

A partir del trabajo desarrollado en distintas mesas de discusión durante los últimos meses, el 15 de marzo del año en curso, se presentó La *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas* que contempla distintos ejes de coordinación entre las instancias implicadas dentro de un extenso diseño institucional, con el que se buscaría implementar un Mecanismo de Protección cuyo objeto sería el de “establecer la coordinación entre la Federación y las Entidades

<sup>23</sup> “El Comité no dicta medida alguna, sino que realiza meras recomendaciones a quienes están facultadas para otorgarlas. Es decir no hay mecanismo. Más aún no está previsto recomendar a la autoridad competente que dicte medidas, sino únicamente confirmar, modificar, ampliar o terminar las medidas de prevención o protección ya dictadas. [...] Las recomendaciones emitidas por el Comité no son vinculantes, su cumplimiento queda al arbitrio de las autoridades. [...] Se habla del Comité como un órgano de auxilio técnico, pero no se establece la capacidad técnica y pericia de quienes harán la evaluación de riesgo ni el catálogo de medidas de protección o el plan de capacitación para quienes emitirán las recomendaciones sobre protección. [...] El Convenio no se ha publicado en el *Diario Oficial de la Federación* por lo que no genera derechos a las posibles personas beneficiarias conforme a la ley mexicana.” [Article 19, 2011:62-63].

<sup>24</sup> Dada la ausencia de información estadística ofrecida por la SEGOB o por alguna otra de las instituciones suscritas, respecto al desempeño del Comité Consultivo y de los mecanismos de protección estipulados en el Convenio, se ha intentado contactar a la titular de la Secretaría técnica para solicitar un informe de labores o las minutas de trabajo de dicho Comité. Al cierre de esta edición no se ha tenido respuesta.

Federativas para efectuar las medidas necesarias de prevención y protección para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio del derecho a defender los derechos humanos, así como personas físicas o morales que se encuentren en situación de riesgo por ejercer el derecho a la libertad de expresión y el periodismo.” Vemos entonces que se trata de una iniciativa que pretende implementar una ley general, con la cual se podría lograr una mayor coordinación entre instancias federales, locales y municipales.

Como dato preliminar cabe señalar que existe un punto de discusión entre las instancias del poder ejecutivo y los legisladores acerca de si se requeriría una reforma constitucional previa que diera fundamento a esta Ley, ya que se trata de una serie de disposiciones que establecen obligaciones para autoridades federales, estatales y municipales y eso requiere de una facultad expresa en la Constitución.

En el diseño institucional del mecanismo expuesto en la Ley, se estipula la existencia de distintos órganos de funcionamiento:

- **Junta de gobierno.** Será la instancia máxima del mecanismo, y estará conformada por representantes de cada una de las instancias que le suscriben, incluyendo un presidente que fungirá en representación de la SEGOB. Sus facultades serán las de emitir decretos, atender quejas e inconformidades, así como celebrar convenios de colaboración y coordinación, tanto con otros organismos de gobierno, como con organizaciones de la sociedad civil avocadas a la tención de estos temas, su labor será además, la de generar una relación con los gobiernos de las respectivas entidades federativas para que estas suscriban los acuerdos del mecanismo. Tendrán además la posibilidad de emitir recomendaciones y proponer la implementación de políticas públicas y/o de medidas de prevención fuera del funcionamiento específico del mecanismo.
- **Consejo Consultivo.** Será conformado por consejeros elegidos democráticamente, mismos que no deberán tener ningún cargo público, su carácter será honorífico y no percibirán retribución. Sus funciones serán de

asesoría a la Junta de Gobierno, con la posibilidad de comisionar estudios de riesgo independientes de los solicitados por la misma, para resolver así, las posibles inconformidades. Efectuará labores de difusión sobre el funcionamiento del mecanismo. Tendrá además, la capacidad de opinar y colaborar dentro del desarrollo de programas y planes de trabajo junto con la Coordinadora Ejecutiva Nacional.

- **Coordinadora Ejecutiva Nacional.** Su papel será el de diseñar junto con el Consejo Consultivo una agenda de trabajo, para desarrollar así, el funcionamiento concreto del mecanismo. Su función incluirá: darle seguimiento a las decisiones de la Junta de Gobierno, ejecutar los manuales y protocolos de las medidas preventivas y de protección aprobados por la misma, así como atender las inconformidades que puedan presentar los solicitantes y beneficiarios. Remitirá todos los informes de sus operaciones a la Junta de Gobierno y le podrá proponer puntos de consideración, a la vez que le proveerá de los recursos necesarios para desempeñar sus funciones. La Coordinadora Ejecutiva Nacional se integrará a su vez de unidades específicas de trabajo que son:
  - **Unidad de recepción de casos y reacción rápida.** Pretende ser un órgano técnico encargado de recibir las solicitudes de incorporación al mecanismo, que podrán ser de tipo ordinario o extraordinario (urgentes); quedará designada a expertos en evaluación de riesgo y protección (con al menos uno por localidad), representantes de la SEGOB, PGR y SSP con atribuciones cedidas por sus respectivas dependencias para la implementación de las medidas de protección. Realizará los protocolos de respuesta inmediata para los casos urgentes, mientras que los de tipo ordinario serán remitidos a la Unidad de evaluación de riesgo.
  - **Unidad de evaluación de riesgo.** Se pretende un órgano técnico-científico de valoración del riesgo, constituido por expertos en la materia, y se encargará de recomendar las medidas de prevención y protección para que se garantice la seguridad de los solicitantes o beneficiarios. Prestará especial atención para que las medidas no se conviertan en aparatos de

vigilancia por parte del Estado y que estas no inhiban o interfieran en la actividad de los beneficiarios.

- **Unidad de monitoreo, análisis y evaluación.** Se pretende un órgano técnico de prevención y análisis, encargado de proponer a la Junta de Gobierno medidas preventivas y políticas públicas dentro de su fuero. Realizará un monitoreo nacional de las agresiones y las medidas de protección implementadas (bases de datos, observación de patrones, mapas, etcétera). Prestará atención a que se preserve el derecho de intimidad de los beneficiarios.

Se observa a partir del diseño institucional del mecanismo promovido por esta Iniciativa de Ley, que su estructura bastante más focalizada y precisa parece suplir muchas de las carencias y lagunas operativas que el Convenio de Colaboración y su respectivo Comité Consultivo habían dejado fuera y sin consideración; sin embargo, debemos valorar también las condiciones materiales y objetivas sobre las que se pretende implementar. El mecanismo propuesto no considera dentro de su estructura interna, ni dentro de su funcionamiento a las instancias competentes ya existentes, se proyecta sin una consideración sustancial de estos recursos institucionales y ello implica una falla considerable dentro del diseño institucional que propone implementar, puesto que dentro del documento nunca se expone con claridad cuales serían las funciones específicas de la PGR (y su respectiva Fiscalía), ni de la SSP o de las implicaciones consultivas de la CNDH; la iniciativa tampoco contempla las implicaciones del Convenio de coordinación. Por lo anterior, la Iniciativa de Ley que pretende implementar un mecanismo de protección y prevención, y que a su vez busca ampliar los márgenes de acción y cobertura con el trabajo de una “coordinadora ejecutiva nacional” y sus respectivas unidades, parece partir del supuesto de una completa inexistencia de las instancias especializadas o los mecanismos ya existentes, por lo que podemos valorar que el mecanismo planteado pretende sustituir en gran medida el trabajo que ya se encuentra designado a otros órganos como pudieran serlo en este caso la Fiscalía o el Comité Consultivo.

Para su ejecución se contempla la creación de un fideicomiso dentro del Presupuesto de gastos de la Federación, sin embargo, es importante que dentro de su normativa se considere una orientación de rendición de cuentas, y que el manejo de sus recursos sea completamente transparente, puesto que existen experiencias en las que las partidas presupuestarias destinadas por la Federación a la protección de periodistas se manejan con un subejercicio de los recursos y sin una rendición de cuentas efectiva.<sup>25</sup>

Finalmente, puesto que la Iniciativa todavía se encuentra en proceso de dictamen, resulta tendencioso y especulativo elaborar una valoración al respecto, aun cuando ya se han podido señalar algunas dificultades.

### *Medidas locales sobre protección a periodistas y su articulación federal*

La distribución en entidades federativas en el país, así como su relativa autonomía legislativa, es la que vuelve discontinuos los procesos jurídicos al interior de los estados de la República, por lo que las adecuaciones en materia de seguridad y protección a periodistas no son la excepción. Un gran problema para la aplicación oportuna de las medidas de seguridad para periodistas, es que las modificaciones y avances en materia legislativa implementadas a nivel federal no se establecen de manera sincrónica con las distintas entidades federativas, sino que se estipulan como normas a consideración dentro de los calendarios legislativos locales, lo que conlleva una demora significativa en demérito de los afectados, que son aquí los periodistas.

Asumiendo lo anterior, es que se rastrean a continuación de manera condensada, los procesos de distintas entidades federativas que ya han implementado alguna elaboración legislativa o están en proceso de establecer algún mecanismo de protección a periodistas. Varios de los desarrollos locales están coordinados

<sup>25</sup> Así, en el presupuesto para el año 2011 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de diciembre de 2010, se destinó dentro de los gastos de la SEGOB, un monto de 25 millones de pesos para medidas cautelares del “mecanismo de protección a periodistas”, sin que se conozca a la fecha el destino real de aquella partida [véase al respecto, el seguimiento de Article 19, 2011:65-67].

con el Convenio firmado en 2010, mientras que otros han seguido una ruta autónoma en la consecución de sus objetivos, así, en una revisión al marco legal y de las medidas emprendidas al interior de algunos estados podemos observar:

- La situación en Chihuahua, considerado como uno de los estados más peligrosos para ejercer el periodismo (con un total de 57 agresiones en el periodo comprendido entre 2009 a 2011, de las cuales 3 se concretaron en asesinatos); ha orillado a la creación en el Congreso local y con el aval del Gobernador, de un *Acuerdo de implementación del sistema integral para protección de periodistas del Estado de Chihuahua*. Firmado en septiembre de 2010 y que abrió paso para que en 2011 se implementara el Sistema Integral de Seguridad para Protección de Periodistas del Estado de Chihuahua, desglosándose en: un marco de Principios Generales, un Protocolo de Seguridad para la Cobertura de Sucesos de Alto Riesgo, así como un Procedimiento Cautelar de Protección y el Procedimiento de Flujo de Información; dentro de los cuales se incluye la publicación de una serie de recomendaciones a periodistas, a las empresas de medios de comunicación y autoridades. En junio de 2011 el Congreso local aprobó la Ley del Secreto Periodístico para el Estado de Chihuahua.
- La creación de una legislación específica en materia de protección a periodistas dentro del Distrito Federal (con un total de 40 agresiones en el periodo comprendido entre 2009 a 2011, de las cuales se registro sólo un asesinato) se confirmó con la firma del *Convenio del Mecanismo de protección para periodistas y defensores de derechos humanos del Distrito Federal* en marzo de 2012.
- \* La *Ley 463 para el bienestar integral de periodistas* publicada en el estado de Guerrero (con un total de 28 agresiones en el periodo comprendido entre 2009 y 2011, de las cuales cuatro se concretaron en asesinatos) es una de las aplicaciones legislativas en materia de protección a periodistas que más tempranamente se han implementado dentro del país, se publicó en el *Diario Oficial* del estado en 2002 y teniendo como antecedente la

*Ley de fomento a la actividad de los periodistas* de 1992 dentro del mismo estado. Es de mencionar que el proyecto legislativo de “bienestar integral” contemplado en la Ley guerrerense es bastante amplio, pero su cobertura se enfoca principalmente a un mejoramiento de las condiciones laborales y de seguridad social de los periodistas, por lo que no se contempla un mecanismo.

- En el Estado de Morelos (con un total de 14 agresiones en el periodo comprendido entre 2009 a 2011, sin registrarse ningún asesinato) desde 2010 se ha intentado impulsar una *Ley de Protección y Desarrollo Integral para los Periodistas del estado de Morelos*, la cual todavía no se conseguido aprobar; a la par, se encuentra también en proceso de dictamen la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley que establece el secreto profesional periodístico en el Estado de Morelos*. Sin embargo, Morelos ha sido un estado pionero en legislar para preservar el secreto profesional de los periodistas, adaptando la Constitución del estado en 2003, antes de que se adoptara esta medida a nivel federal.
- El 30 de marzo de 2011 se aprueba en Sonora (con un total de siete agresiones en el periodo comprendido entre 2009 y 2011, de las cuales se registro sólo un asesinato) la *Ley de Protección a Periodistas*, que incluye garantías al secreto profesional y el derecho de cobertura de cualquier acto público, e incluso algunos de carácter privado que tengan impacto en la comunidad, sin que por ello los comunicadores puedan ser víctimas de persecución judicial o sufrir obstrucciones en el desempeño de su labor.
- Este año 2012, la Comisión Especial de Atención a Periodistas de la LXI Legislatura del Estado de Oaxaca (con un total de 52 agresiones en el periodo comprendido entre 2009 a 2011, sin registrarse ningún asesinato), agregó a la agenda legislativa local, la discusión y análisis de distintas propuestas que buscan legislar en materia de protección a periodistas.
- En el Estado de Hidalgo (con un total de seis agresiones en el periodo comprendido entre 2009 a 2011, sin registrarse ningún asesinato) para

proteger el secreto profesional, la cláusula de conciencia, el acceso a las fuentes de información y los derechos de autor y de firmas, se presentó en junio de 2011 al Congreso estatal la iniciativa de *Ley de Protección y Derechos para el Ejercicio del Periodismo en Hidalgo*.

- Zacatecas (con un total de 13 agresiones en el periodo comprendido entre 2009 y 2011, sin registrarse ningún asesinato) aprobó a finales de marzo de 2012 las adaptaciones correspondientes para suscribir la reforma federal que adiciona el párrafo segundo a la fracción XXI de la 73 Constitución y que tipifica de carácter federal las agresiones cometidas contra periodistas.
- El Congreso del Estado de Michoacán (con un total de 15 agresiones en el periodo comprendido entre 2009 y 2011, de las cuales se registró sólo un asesinato) dio lectura a la iniciativa de *Ley del ejercicio periodístico del Estado de Michoacán* que tiene como finalidad garantizar el secreto profesional del periodista al igual que protege los archivos personales y profesionales que pudieran llevar a la identificación de la o las fuentes de información, la misma fue turnada a comisiones para su evaluación, sin encontrar resolución hasta la fecha.
- En noviembre de 2011 las comisiones de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Presupuesto del Congreso local aprobaron por mayoría el dictamen de la *Ley para el Desarrollo y Protección Social de Los Periodistas* en el estado de Baja California (con un total de 11 agresiones en el periodo comprendido entre 2009 y 2011, sin registrarse ningún asesinato), aun cuando se presentaron múltiples críticas por parte de los periodistas y actores involucrados de la sociedad civil, al respecto: no contemplan a medios de Internet ni a comunicadores independientes. Ofrecen seguros de vida, becas, apoyo en gastos funerarios, ayuda de programas sociales, pero omiten garantizar la seguridad del reportero, el libre acceso a la información pública, la justicia expedita en agresiones contra periodistas, o el castigo para funcionarios que bloqueen información.

Considerando el panorama expuesto sobre la situación jurídica en cuanto a la protección de los periodistas y la libertad de expresión en el interior de la República, podemos valorar que el trato en el ámbito legislativo es bastante discontinuo, y que las medidas implementadas no siempre se van a la par de la normativa federal; si bien hay casos considerables como los de Chihuahua y Morelos, donde el desarrollo legislativo en la materia se adelanta a las leyes federales, hay casos como Veracruz, donde, pese a que es uno de los estados más afectados por la violencia hacia periodistas (66 agresiones de las cuales 5 devinieron asesinatos), es una de las entidades federativas donde no existe ningún marco legal al respecto, por el contrario, en agosto de 2011 se aprobó una reforma al Código Penal local para incluir el delito de “perturbación del orden público”, que implicaría “prisión de uno a cuatro años y multa de quinientos a mil días de salario” por “difundir información falsa” sobre atentados violentos que pudieran causar alarma o perturbación del orden.

Es de valorar además que pese a la existencia de distintos marcos jurídicos estatales, estos no siempre se han implementado en la mejor de las condiciones ni han tenido éxito sustancial, siendo los avances obtenidos de distinta magnitud y proporción.

Los proyectos futuros que pretendan reformar la norma federal y/o establecer algún mecanismo de protección a periodistas, deben atender las particularidades de cada estado, buscando rutas legislativas que resulten más eficientes y adecuadas al contexto legislativo en cada entidad federativa; asimismo, estos proyectos no deben ignorar los avances ya existentes dentro de cada una de las demarcaciones. La condición federada de la legislación nacional no debería plantearse como un problema o impedimento de fondo, sino que esta misma situación debería considerarse para buscar desarrollar mecanismos que se adapten mejor a la condición específica de cada estado, así como a sus marcos institucionales ya existentes.

*El papel de las Organizaciones Civiles en materia de libertad de expresión y protección a periodistas*

La participación de las organizaciones no gubernamentales (nacionales e internacionales) enfocadas específicamente a la libertad de expresión y protección a periodistas y defensores de derechos humanos, han sido particularmente importantes en el desarrollo de las medidas implementadas, su papel no se limita sólo al de presionar al Estado para que adopte nuevas leyes y mecanismos institucionales, sino que en algunos casos, cubren muchas de las deficiencias de investigación y documentación que los aparatos del Estado difícilmente podrían cubrir.

Asimismo, estas organizaciones han sido partícipes y puntos culminantes de la organización y colaboración estratégica entre distintos sectores del gremio periodístico. Se han tejido redes de solidaridad y alianzas de apoyo mutuo que, aunque precarias todavía, permite dilucidar una posible articulación de la organización entre los miembros del gremio periodístico. Debido a la inexistencia de órganos sindicales con la fuerza suficiente para atender las necesidades laborales y gremiales de los periodistas, algunas de ellas son:

- Comité para la Protección a Periodistas (CPJ, por sus siglas en inglés)
- ARTICLE 19
- Cencos
- Fundalex
- Felap
- Club Primera Plana
- Casa de los derechos de los periodistas A.C.

Podemos considerar que muchas de ellas, han trabajado en las mesas de trabajo que han dado paso a diversas iniciativas de ley, incluyendo la arriba expuesta. Pero también, su labor se concreta a través de un seguimiento y una investigación de casos que en muchas de las ocasiones permite documentar agresiones que quedan fuera del registro de las instancias oficiales. Algunas de estas

organizaciones tienen una proyección internacional, lo cual permite visibilizar el problema fuera del país y crear una presión internacional sobre el tema, lo cual refuerza en cierto grado las posibilidades de los organismos nacionales para conseguir impulsar demandas dentro de la agenda oficial.

Algunas de estas organizaciones civiles además han publicado y distribuido manuales de seguridad entre los periodistas, los cuales consideran una serie de líneas de autoprotección para evitar riesgos innecesarios, así como una orientación sobre las medidas a tomar cuando se sufre algún tipo de agresión, que pueden ir desde amenazas telefónicas hasta actos de violencia física; sin embargo, su distribución se ha mantenido limitada, aun cuando sus contenidos suelen ser más claros, detallados y específicos que los manuales publicados por las instancias oficiales. Otras de estas organizaciones trabajan impartiendo talleres y seminarios de seguridad entre periodistas, ofreciendo en ellos capacitaciones que les permitan a los periodistas reducir lo más posible sus situaciones de riesgo. Hay sin embargo, visiones encontradas entre las organizaciones en lo concerniente a la “autocensura”, pues aunque algunas la recomiendan ampliamente, otras la problematizan a partir de una ética del derecho a informar y lo dejan a criterio del propio periodista, en todo caso, es tema complejo con múltiples implicaciones sociales sobre la que resulta imposible generalizar, puesto que debe valorarse en función de cada contexto y situación, dado que las condiciones de riesgo y vulnerabilidad son diferentes y las posibilidades de sufrir una agresión por difundir información pueden variar ampliamente.

Los informes con que estas mismas organizaciones difunden sus investigaciones, resultan fundamentales para el estudio del tema, y suelen complementar de una manera irremplazable a los textos publicados por las instancias oficiales, puesto que sus perspectivas suelen ser mucho más críticas y fundamentadas, dado que su interés no es propiamente el de “rendir cuentas” sobre su funcionamiento, sino el de participar de una dinámica de vigilancia y respeto por la libertad de expresión, donde se atiendan las necesidades de prevención y protección a los periodistas. En el desarrollo de esta misma investigación, los reportes de CPJ y

Article 19 resultaron fundamentales para divisar un panorama general sobre la situación de las agresiones contra periodistas en el contexto mexicano.

Las iniciativas de Ley o los mecanismos que se pretendan implementar a futuro no deben ignorar la opinión de las organizaciones civiles, puesto que su conocimiento en la materia es amplio y el papel que han jugado hasta la fecha en la materia ha resultado fundamental para impulsar medidas y para darle visibilidad a la problemática, sin mencionar además, su incidencia en el fortalecimiento gremial del periodismo.

### *Análisis prospectivo y conclusiones*

A lo largo de este texto, se han revisado las distintas instancias encargadas de atender los casos de agresión a periodistas, así como de implementar medidas de prevención y protección, para ello se ha revisado su estructura jurídico-administrativa y la información disponible sobre su desempeño, por las características de la exposición, el diagnóstico dista de ser un estudio exhaustivo, sin embargo, como un primer acercamiento a la problemática, este breve recorrido nos ha permitido elaborar una serie de valoraciones que nos posibilitan ubicar un panorama general sobre el contexto y el funcionamiento de las instancias oficiales en México, al respecto podemos sintetizar de la siguiente manera en la tabla 2:

Por las condiciones de operación de los mecanismos institucionales expuestos, podemos valorar que el panorama general de operación y desempeño es deficiente, sin por ello deducir que son completamente ineficaces o sin facultad alguna de incidencia real, sin embargo, las problemáticas de inoperatividad son complejas y responden a distintos factores, algunos incluso que exceden la dimensión plenamente técnico-legal, pero otros que responde específicamente a un mal diseño institucional o a un marco jurídico poco consistente y apropiado para el desempeño de su atribuciones. En todo caso, podemos afirmar que las deficiencias e inoperatividades se refuerzan mutuamente entre las distintas instancias, y que las condiciones de articulación, coordinación y enlace entre las mismas, resultan inoperantes o en algunos casos inexistentes.

TABLA 2

<i>Instancia pública o mecanismo</i>	<i>Programa de agravios a periodistas CNDH</i>	<i>Fiscalía Especial PGR</i>	<i>Comisión Especial C. Diputados</i>	<i>Convenio de coordinación</i>
<b>Funciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantar denuncias.</li> <li>• Atraer casos de oficio.</li> <li>• Emitir recomendaciones.</li> <li>• Solicitar medidas cautelares.</li> <li>• Labores de promoción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atender denuncias.</li> <li>• Ejercer investigación ministerial.</li> <li>• Iniciar procesos penales.</li> <li>• Inteligencia criminalística.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar un marco legislativo adecuado para la Fiscalía Especial.</li> <li>• Trabajar en conjunto con la CNDH para impulsar medidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un trabajo coordinado entre las distintas instancias.</li> <li>• Implementar medidas cautelares a través del mecanismo de protección.</li> </ul>
<b>Inoperatividades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultades para concluir quejas con alguna recomendación o solicitud de medidas.</li> <li>• Bajo índice de seguimiento en casos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imposibilidad de ejercer investigación ministerial efectiva.</li> <li>• Marco jurídico deficiente.</li> <li>• Diseño institucional deficiente.</li> <li>• Falta de presupuesto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su condición estatutaria le limita facultades legislativas.</li> <li>• Falta de constancia de sus integrantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de un órgano que obligue al trabajo conjunto de las partes.</li> <li>• Coordinación no efectiva entre las partes.</li> <li>• Marco jurídico deficiente.</li> </ul>
<b>Incidencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relativamente eficiente en su desempeño, pero con poca incidencia efectiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poco eficiente dada sus limitadas posibilidades de investigación ministerial efectiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitada pero con posibilidad de mejorar su incidencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin elementos que confirmen su efectividad.</li> </ul>

Al respecto podemos puntualizar algunas carencias sobre las instancias expuestas y sobre el panorama en general:

- Falta de visión integral de la problemática.
- No hay un mecanismo articulador que resuelva los problemas de coordinación.

- Falta un canal de coordinación efectiva entre las autoridades federales y locales.
- Falta de análisis sobre las causas y diseño de estrategias focalizadas para las problemáticas específicas.
- Persisten dificultades administrativas, presupuestales y operativas.

Considerando estos puntos, podemos ver que no se han establecido articulaciones y enlaces efectivos entre los distintos organismos, por lo que la coordinación entre los mismos resulta inexistente. Por el contrario, se ha estipulado la creación de instancias formales con falta de efectividad, lo que genera gastos presupuestarios innecesarios y movimientos burocráticos que no resuelven asuntos concretos.

Por otro lado, se ha señalado también, un panorama social e institucional donde los organismos oficiales se ven presa de una inoperatividad multicausal donde la corrupción se desenvuelve a varios niveles dentro de las instancias públicas. “Asimismo, es importante tomar en cuenta las características culturales que rigen a la burocracia en México, como la permanencia de prácticas discrecionales y el conjunto de valores, costumbres, estructuras, reglas, normas y rasgos informales más amplios que caracterizan el comportamiento cotidiano y que no suelen cambiar fácilmente como un mero efecto de las disposiciones jurídicas.” [Zabludovsky. 2007:133] Por lo que el trabajo en la materia debe asumir una perspectiva integral en la que se considere el mejoramiento mismo de la función pública, considerando para ello que “Un gobierno corrupto es un violador de los derechos humanos más elementales. Un gobierno legal y honesto, está consciente que la persecución de la corrupción y la protección de los bienes sociales, no es motivo ni pretexto para regatear las garantías y los derechos básicos de los ciudadanos.” [González Llaca. 163].

Estas consideraciones pueden valorarse como un punto de partida para generar mecanismos realmente efectivos, donde se busque afirmar el trabajo coordinado entre los órganos ya existentes, a la vez que se atiendan sus inconsistencias jurídico-administrativas para lograr así, una protección real para los periodistas.

## Referencias bibliográficas

- Article 19. [2011] *Silencio forzado, El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México*. Article 19. Oficina para México y Centroamérica, México, 2012.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl, (2009) “El desafío de la delincuencia organizada.” en: *Athenea Digital. Seguridad y Defensa*. Núm.6, Madrid, 2009.
- CORONA CADENA, Rubén Ignacio, (2009) “El narco, Estado paralelo.” en: *Luces en una crisis global*. Col. Análisis plural. ITESO, Guadalajara, 2009.
- Committee to Protect Journalist, (2010) *Silence or Death in Mexico’s Press*. CPJ, EUA, 2010.
- FÁUNEZ LEDESMA, Héctor, (2004) *Los límites de la libertad de expresión*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2004.
- GÓMEZ DE LARA, Fernando, *et al.*, (1997) *Estudio sobre la libertad de prensa en México*. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. Núm.26, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1997.
- GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, (2005) *Corrupción: patología colectiva*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. / UNAM / CNDH, México, 2005.
- PEREYRA, Carlos, (1974) *Política y violencia*. FCE, México, 1974.
- RESA NESTARES, Carlos, (2003) *El comercio de drogas ilegales en México*. Peyote. Inc., México, 2003.
- ROCHÍN DEL RINCÓN, Sergio Jaime, (2007) “Responsabilidad por omisión: principio de debida diligencia”, en: *Legislar para la igualdad*. Núm.I, CEAMEG, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007.
- ROSAS MARTÍNEZ, Alejandro, (2010) “Agravios/agresiones a periodistas. Concepto e implicaciones en los derechos humanos.” en: *Derecho Comparado de la Información*. Núm. 15, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2004.
- RUSELL NEUMAN, W., (1996) *El futuro de la audiencia masiva*. FCE, Santiago, 2002.
- VALENCIA, Sayak, (2010) *Capitalismo gore*. Ed. Melusina, España, 2010.

ZABLUDOVSKY, Gina, (2007) “Burocracia: tecnocracia y modelos posempresariales.” en: *Sociología y cambio conceptual*. UAM-Atzacapotzalco / UNAM / Ed. Siglo XXI, México, 2007.



## Proyecto para la implementación de medidas de prevención y protección

### *Consideraciones preliminares*

El entramado institucional y burocrático del Estado Mexicano se estructura y entreteteje a distintas escalas de operación, vinculación e incidencia, por lo que todo intento de intervenir en el mejoramiento de su función, debe asumir esta realidad compleja y heterogénea. Se ha pretendido bosquejar y exponer en el diagnóstico anterior, un panorama de los mecanismos e instancias oficiales existentes en materia de protección y prevención a periodistas, así como los factores que generan una determinada inoperatividad dentro de las mismas, al respecto podemos observar que éstas se manifiestan a múltiples niveles, teniendo a su vez, causas e implicaciones de muy diversa índole. Partiendo de esta situación, consideramos que un proyecto de medidas a implementar para hacer eficiente su desempeño y propiciar un impacto real que ofrezca protección a los periodistas, no puede sustraerse de esta realidad multicausal, donde las prácticas y mecanismos se interrelacionan y repercuten entre sí. Aun cuando se ha hecho bastante exposición sobre la ausencia real de órganos concretos de coordinación y colaboración efectiva entre las instancias implicadas, reconocemos que un proyecto que advierta todas estas cuestiones, debe considerar una práctica y una aplicación multisectorial a varios niveles de la admi-

nistración pública, para poder así, articular un funcionamiento coordinado que posibilite mejores resultados y efectividad en la medida que sus facultades sectoriales se vean mutuamente reforzadas.

El ejercicio anteriormente expuesto nos ha referido también, los distintos niveles y dimensiones de la realidad socio-política sobre el que se ha buscado implementar un marco jurídico para la atención de la problemática de agresión a periodistas y la libre expresión; asimismo se ha caracterizado la situación sobre la que operan hoy en día los organismos institucionales y la lógica del aparato burocrático del Estado Mexicano. Pese a que el panorama bosquejado puede fácilmente tergiversarse con una interpretación equívoca, —en donde se asumiría que el grado de corrupción e inoperatividad institucional permea a un nivel tan profundo en la mentalidad y la raigambre social, que todo esfuerzo de revertir la tendencia sería un intento fallido—, debemos comenzar a considerar positivamente los avances sustanciales en materia jurídica y su respectiva consolidación efectiva dentro de las instituciones, la que —en teoría— le acompaña y le es correlativa, para intentar trabajar entonces, en un esfuerzo de articulación que refuerce las experiencias institucionales exitosas —incluyendo aquellas que en principio podrían parecer poco relacionadas con nuestro tema en específico—, considerando para ello una implementación eficaz de mecanismos en donde estos no existen, y donde finalmente, se puedan concretar órganos de coordinación efectiva entre las distintas instancias.

Todo programa de reformas, toda iniciativa de reescritura, modificación técnica o jurídica a las disposiciones oficiales, debe valorar ese panorama institucional en sus diversos niveles e interconexiones, además de leer y analizar el contexto socio-político sobre el que se pretende ejecutar, esto último con miras a que su implementación sea realmente exitosa. Nuestra propuesta de trabajo en materia de medidas de protección y prevención a periodistas, para que logre positivamente incidir en la resolución del problema —y se siembren los elementos para erradicar paulatinamente las agresiones contra el trabajo periodístico y la libertad de expresión—, busca proyectar su agenda y método de trabajo a sa-

biendas de todas estas consideraciones, reconociendo para ello, que un esfuerzo como éste es sumamente extenso, complejo, y por ende, inabarcable en su totalidad, sin embargo, consideramos que es posible trabajar en la ejecución de acciones específicas, que articuladas en una línea de trabajo en común, puedan abrir alternativas de viabilidad y ofrecer así, un horizonte de resultados concretos en la atención de esta problemática, la cual, como ya se expuso con anterioridad, afecta directamente a la vida democrática del país.

A través de un seguimiento de los distintos acuerdos, instancias y mecanismos proyectados por la legislación nacional, es que se ha esbozado también, una breve cartografía del marco jurídico e institucional sobre el tema que aquí nos incumbe, —a sabiendas de que éste mismo diagnóstico no es completo ni definitivo, sino que debe irse ampliando, extendiendo y profundizando sobre el transcurso del trabajo, a la vez que éste le permita ir modificando sus presupuestos e inclinaciones sobre la marcha y el desarrollo del mismo—, a continuación, intentaremos precisar algunos elementos que desde nuestra óptica y análisis podrían ayudar a optimizar la gestión gubernamental para implementar una atención efectiva para los periodistas, partiendo para ello, del sentido y propósito de las instancias ya existentes, así como de las recientes iniciativas puestas a discusión desde el órgano legislativo del país.

A lo largo de este documento se exponen diversas recomendaciones que consideramos estratégicas y que podrían repercutir en facilitar el trabajo de las autoridades y obtener por ende resultados tangibles; si bien reconocemos los límites de las propuestas, asumimos que éstas mismas están sujetas a discusión y análisis, por lo que reconocemos la necesidad de abrir la discusión a una red de trabajo interdisciplinario, para que la propuesta metodológica se articule en colaboración con otros expertos y se enriquezca con los aportes y consideraciones de los distintos actores involucrados en la atención del problema. Sólo un trabajo coordinado permitirá sincronizar esfuerzos en los distintos niveles —dentro y fuera de la administración pública—, y por lo tanto, ofrecer soluciones realmente eficaces.

*Propuesta para un grupo de trabajo interdisciplinario*

Consideramos que la práctica colaborativa y el trabajo coordinado entre funcionarios públicos, representantes de las organizaciones no gubernamentales, consultores especializados, delegados de los organismos internacionales y de los mismos periodistas, es la manera más eficiente de atender problemáticas como la que ahora nos atañe, por lo que un primer punto de esta propuesta es la creación de un grupo de trabajo, el cual se pretende conformar con miembros de las distintas adscripciones institucionales habilitadas para la atención del problema, articulado a su vez, por medio de una red de colaboración e información, entre los distintos actores involucrados, buscando para ello, establecer distintos canales de comunicación, a través de los cuales, se permita una retroalimentación de las experiencias y propuestas de intervención.

Consideramos importante que cada uno de los involucrados mantenga su autonomía, por lo que no se busca instituir un grupo hermético y delimitado institucionalmente, pues cada actor juega un papel estratégico desde su ubicación específica, ya sea ésta de carácter civil o gubernamental, a la vez que esto permite focalizar la problemática desde diferentes perspectivas disciplinarias e institucionales. En ese sentido, valoramos la necesidad de complementar los elementos de la ciencia jurídica con los aportes de ramas como la sociología, el análisis político y la experiencia teórica y práctica de la función pública. Al respecto, conviene precisar que en un primer momento, la configuración de este grupo de trabajo, deberá discutir, negociar y establecer los términos y condiciones de participación y operación de cada uno de sus integrantes propuestos, a la vez que se determinen paulatinamente los objetivos concretos del equipo, así como los recursos técnicos bajo los que se pretenderá maniobrar.

Si reconocemos que: “En una red abierta, la información se comparte y el poder se distribuye. No hay un líder institucional, sino sólo ocasional, según las necesidades y en una duración dada, pues la red, a diferencia de las grandes estructuras burocráticas, es efímera. Puede deshacerse, reconstituirse con otros elementos, volver a deshacerse. Se pone acento en la relación, no en la situación. En los objetivos, los papeles, los contactos, y no en los productos o elementos

cuantificables.” [Rosnay. 1983:186]; nos estaremos acercando al horizonte de las nuevas estructuras contemporáneas, donde el paradigma de organización y la disposición del trabajo no sea ya la de un orden jerárquico, vertical y centralizado, sino la de una red de colaboraciones horizontales, donde no exista un marco de intervención estrictamente delimitado, sino que éste sea fruto constante de las negociaciones, intercambios y acuerdos entre las partes.

Asumimos que la colaboración y apoyo mutuo entre funcionarios públicos, representantes de las organizaciones civiles avocadas en el tema, consultores especializados y periodistas, es la clave fundamental para el desarrollo de un trabajo exitoso que logre ejecutar mediante consenso y negociación, acciones concretas para revertir la tendencia actual de las agresiones contra la libre expresión. Entonces, dentro del esquema de trabajo que se propone, tanto la comunicación como la respectiva retroalimentación resultan elementos primordiales para la puesta en funcionamiento de este grupo de carácter interinstitucional e interdisciplinario, puesto que son los ejes sobre los que se funda la posibilidad y efectividad de los acuerdos, mismos que permitan tomar medidas coordinadas y establecer líneas de acción en sincronía sin que se dupliquen los procesos. A continuación se exponen y desarrollan algunos de estos puntos y recomendaciones que podrían facilitar el trabajo potencial de esta red de trabajo:

- **Comunicación.** Si consideramos que: “La producción de ideas, imágenes y conocimientos, sólo se efectúa en común —nadie piensa a solas en realidad, todo pensamiento se produce en colaboración con los pensamientos pasados y presentes de otros—, sino que además cada idea o imagen nueva invita y se abre a nuevas colaboraciones.” [Hard & Negri. 2004:178], podemos visibilizar una estrategia de trabajo que parta de esta valoración comunicativa y cooperativa, en la que nuestros esfuerzos implementados puedan conjuntarse en el estímulo de mecanismos de protección al periodismo y en la promoción y defensoría de la libre expresión, tanto en aquellos que podamos proponernos para trabajo en lo inmediato, como tam-

bién, a consideración del posible proyecto a desarrollar en un periodo de más largo plazo.

- **Seguimiento.** La gran cantidad de medios —en su mayoría electrónicos— que determinan el contexto socio-cultural, los acelerados flujos de la información, la enorme saturación de noticias, contenidos, acontecimientos, dificulta en enorme medida la posibilidad de darle un seguimiento profundo y exhaustivo al desarrollo de las tensiones, problemáticas y negociaciones del panorama político contemporáneo, por lo que sólo un trabajo de interacción colectiva entre distintos individuos diversamente situados puede darle un seguimiento continuo y un tratamiento apropiado a un tema como el que ahora se trata. El seguimiento de noticias, los procesos legislativos y sus respectivos resolutivos, las acciones focalizadas, etcétera, deben concentrarse, referirse e intercambiarse entre los colaboradores, a consideración de aquellos que puedan resultar más funcionales o estratégicos en la captura y/o manejo de determinada información.
- **Documentación.** La recopilación amplia de materiales, textos, documentos, contenidos, citas, testimonios y referencias no es una tarea secundaria ni periférica en un trabajo que pretenda implementar medidas cautelares y de incidencia jurídica en materia de protección y protección a periodistas, así como del panorama general en términos de la libertad de expresión en México; una clasificación jerárquica nos posibilita situar un panorama hipertextual que nos permita ir ampliando nuestro análisis. La creación de un archivo es fundamental en un proyecto como el que nos hemos planteado, dado que la existencia condensada, centralizada y focalizada de la información y los recursos sobre el tema, permite una búsqueda de contenidos más rápida y oportuna, donde la disponibilidad en su consulta resulte beneficiosa tanto para los colaboradores que actualmente trabajamos en el tema, como para el público interesado, y los posibles grupos y copartícipes en la implementación de estrategias.
- **Investigación.** La efectividad de un mecanismo se basa en gran medida en el nivel de profundidad cualitativa y cuantitativa sobre el que se edifica

su propuesta, y esto responde también, a la calidad y especialización de la investigación que respalda su implementación técnica, jurídica e institucional. La complejidad de la problemática que buscamos atender no acepta soluciones parciales, unívocas, ni de pretensión totalizante, sino que requiere de medidas focalizadas, —especializadas incluso—, articuladas en una red de trabajo y flujo colaborativo entre las partes, para lograr así, un trabajo de investigación a la medida de las necesidades, que proponga y active procesos efectivos en el respeto de la libre expresión con un alcance significativamente mayor que los hasta ahora dispuestos.

- **Implementación de medidas coordinadas.** A partir de los puntos anteriores, en los que hemos hecho énfasis en las implicaciones de la comunicación y del trabajo articulado en estructuras de red para responder y atender a problemáticas complejas, es que señalamos además, la necesidad de un trabajo coordinado de implementación en los diversos focos de atención, dado que una sincronía y una intervención multisectorial es fundamental para conseguir resultados óptimos, y en este caso, para que los mecanismos de protección a periodistas contemplados por las instancias públicas resulten eficientes.
- **Evaluación.** Consideramos que un ejercicio constante de evaluación y autoevaluación, del trabajo desempeñado es fundamental para el mejoramiento en el desempeño de las organizaciones, por lo que tanto la evaluación del trabajo proyectado (documentos, diagnósticos, entrevistas, medidas implementadas), como la organización interna y la efectividad de las comunicaciones y la colaboración debe ser puesta a interrogación, con la intención de que su juicio y retroalimentación permita afinar paulatinamente el funcionamiento óptimo del trabajo.

A partir de los distintos puntos mencionados, podemos intuir una diversidad de funciones que consideramos, deben ser atendidas para gestionar un grupo y una red eficiente de atención a la problemática. Los aspectos técnicos de la investigación deben integrarse y complementarse con: 1) la realización de entre-

vistas y 2) la condensación de un archivo temático al respecto, puesto que las primeras permiten desglosar un conocimiento cualitativo sobre el funcionamiento real de las instancias —dado que la voz de los periodistas afectados pocas veces es considerada al implementar esta serie de medidas—, a la vez que permite rastrear una serie de valores simbólicos sobre la significación que adquieren las instancias públicas en el imaginario de quienes hacen uso de ellas; mientras que el segundo, posibilita un acceso rápido a la información disponible sobre el tema, no sólo para los actuales colaboradores, sino para los futuros involucrados y el público que pudiera estar interesado.

Las recomendaciones expuestas para el establecimiento de un equipo abierto de trabajo, no pretenden instituir un nuevo organismo específico regulado jurídica e institucionalmente, sino que buscan, articular una red de colaboración interinstitucional e interdisciplinaria sin determinantes técnicos rígidos, para que su funcionamiento pueda operar en un marco amplio de flexibilidad, que posibilite una respuesta oportuna, más versátil y fluida, que no atraviese así, con los obstáculos administrativos de la burocracia oficial; asumiendo entonces, que es posible trabajar con asertividad a disposición de la voluntad política de las partes y el reconocimiento de un compromiso compartido de atender la problemática de agresiones a periodistas y la defensa de los derechos a la libertad de expresión y el acceso a la información —así como de los derechos humanos en general—, se ofrecen estas sugerencias de operación técnica y metodológica que podrían facilitar el desempeño de un trabajo coordinado.

### Ejes de intervención jurídica e institucional (Recomendaciones)

Como hemos señalado, el diagnóstico anteriormente presentado no abarca en su totalidad la profundidad del problema, sin embargo, éste nos sirve como una primera plataforma para ubicar y proponer algunos ejes de intervención jurídica e institucional que podrían facilitar el funcionamiento de los organismos ya existentes, a consideración por supuesto, de que esta misma agenda pueda irse modificando durante el desarrollo; es por esto que la investigación y el seguimiento constante y oportuno resulta fundamental para la atención de un problema como

el que nos atañe, pese a ello, se revisarán a continuación algunos elementos de corte administrativo e institucional que pueden considerarse como elementos sustantivos para una propuesta de redefinición de funciones y fortalecimiento del entramado interinstitucional.

Si bien el diagnóstico se encargó de revisar las distintas instancias oficiales encargadas de atender el tema, en este primer señalamiento de propuestas nos acotaremos a las que consideramos estratégicamente decisivas, así como a los elementos jurídicos que actualmente nos otorgan un marco de intervención más accesible y específico; en ese sentido es que valoramos en gran medida la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2010, puesto que nos ofrece un punto de partida que refuerza las exigencias para que las instituciones adopten las medidas necesarias para que se respeten los derechos y las garantías individuales, incluidos los que atañen a la libertad de expresión y el acceso a la información. Asimismo, es de valorar también la reciente reforma que federaliza los delitos contra la libertad de expresión a través de la modificación y ampliación del Artículo 73 constitucional, si bien, la misma aun no ha sido adoptada por los 17 estados necesarios para que la reforma adquiera una cobertura nacional, los indicios apuntan a que ésta pronto quedará aprobada por los congresos locales necesarios y se constituirá en un elemento jurídico fundamental para coordinar los esfuerzos entre las instancias federales y las autoridades locales. En otro aspecto, dado que el papel de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) —como organismo de la Procuraduría General de la República (PGR)— es fundamental para la investigación de los crímenes y las agresiones contra periodistas, puesto que es la instancia titular encargada de abrir las averiguaciones previas e iniciar los procesos ministeriales y judiciales, una gran parte de nuestra exposición se basa en recomendaciones de intervención para fortalecer su funcionamiento, operación y efectividad, aun cuando se intentará mantener una visión global de conjunto sin descuidar el vínculo e interrelación con otras instancias y mecanismos; al respecto, el Convenio de Colaboración suscrito en 2010 nos ofrecerá un punto de partida para establecer

un eje de trabajo coordinado interinstitucional. Finalmente, se dedica un apartado que considera las posibles implicaciones y las oportunidades de intervención que se abren a partir de la reciente aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, misma que se espera sea publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en junio del año en curso. Sin establecer una jerarquía entre los puntos a considerar, podemos desglosar los ejes de acción de la siguiente manera:

Asumir las agresiones contra la libertad de expresión  
como tema de Seguridad Nacional

Por el grado de importancia que juega la libre circulación de la información dentro del sistema democrático, así como por sus implicaciones socio-políticas, se considera como una prioridad el que el tema de las agresiones contra periodistas y la libertad de expresión en general entre a ser parte de las prioridades y temas a tratar dentro de la Agenda Nacional de Riesgos para que éste se discuta a profundidad por los representantes oficiales dentro el Consejo de Seguridad Nacional, mismo que es está integrado por: El titular del Ejecutivo, quién lo preside; El Secretario de Gobernación, quién funge como secretario ejecutivo; El Secretario de la Defensa Nacional; El Secretario de Marina; El Secretario de Seguridad Pública; El Secretario de Hacienda y Crédito Público; El Secretario de la Función Pública; El Secretario de Relaciones Exteriores; El Secretario de Comunicaciones y Transportes; El Procurador General de la República y El Director General del Centro de Investigación Nacional.

El Consejo cuenta a su vez, para el desempeño de sus funciones con un Secretario Técnico dependiente del Ejecutivo y el soporte de un Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) que se encarga de realizar las labores de inteligencia criminalística; asimismo, se cuenta con una Comisión Bicameral encargada de mantener el contacto y el respaldo legislativo con el Consejo.

Si bien, dentro del Artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que enlista los temas que son considerados como amenazas de seguridad nacional, no se estipula ningún punto que refiera explícitamente a las agresiones que obstaculicen

la libertad de expresión, en el Artículo 3 de la misma, se estipula como el eje de sus funciones la implementación de medidas encaminadas a:

[...]

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.

[...]

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

En ese sentido, se asume que la preservación y fomento de la libertad de expresión es un elemento fundamental para la preservación del orden democrático; considerando además que: la libertad de expresión y el derecho a informar y a ser informados entran dentro del conjunto de las garantías que amparan los derechos humanos, podemos concluir que la reciente reforma constitucional que estipula su defensa y promoción dentro del marco institucional del Estado mexicano, obliga a todas las instancias —en este caso al Consejo de Seguridad Nacional— a implementar medidas que protejan la libertad de expresión dentro del país, incluyendo a los miembros del gremio periodístico, quienes hoy día se encuentran en medio de un contexto de acoso, silenciamiento y violencia que les impide jugar su papel estratégico dentro del juego democrático de la sociedad.

Los elementos jurídicos antes referidos nos confirman la inherente facultad que tiene el Consejo de Seguridad Nacional para intervenir sobre el tema, pues además de las instancias ya existentes enfocadas a la atención del problema, su posicionamiento como órgano máximo encargado de estipular e implementar medidas destinadas a preservar la seguridad y el orden dentro del país, le confiere un papel neurálgico y fundamental para la atención de problemáticas como la que aquí nos atañe; por lo tanto, creemos prioritario buscar las vías y los canales institucionales para que este tema se incluya dentro de la Agenda Nacional de Riesgos de dicho Consejo, con miras a darle toda

la proyección posible para que su solución se considere una prioridad dentro de las políticas públicas.

Si bien el Secretario Técnico —a través de la información proporcionada por el CISEN— es el principal elemento encargado de proponer los temas dentro de la Agenda, se puede reconocer no que es la única vía para impulsar temas dentro del Consejo, el Ejecutivo mismo puede proponer temas, así como el Secretario de Gobernación (o secretario ejecutivo dentro del consejo), quién facultado por el Artículo 14 de la Ley de Seguridad Nacional puede someter a consideración temas que competan al trabajo coordinado entre las distintas instancias. Sobre estas consideraciones habrá que valorar las posibilidades de impulsar el tema de agresión a periodistas y los delitos cometidos contra la libertad de expresión dentro del Consejo de Seguridad Nacional, para que el tema sea evaluado por el CISEN y se canalice la atención.

Esta recomendación se incluye bajo la perspectiva de que la inclusión del tema en la agenda de seguridad nacional obligaría a las autoridades a someterse a una dinámica de rendición de cuentas y resultados a nivel interno de la administración pública, lo que impulsaría el fortalecimiento de los mecanismos de trabajo y a que se corrijan los obstáculos que actualmente hacen inoperantes, en general, a las instancias competentes.

Para lograr la operatividad de esta recomendación podría utilizarse como instrumento el mismo decreto presidencial, que se está sugiriendo más adelante y en el cual se puede establecer que, por decisión presidencial, este tema deberá ser analizado dentro del Consejo de Seguridad Nacional y en él se determinarán medidas que fortalezcan las acciones que deben llevar a cabo las dependencias competentes.

Integrar del tema de agresiones a la libertad de expresión dentro de la agenda del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Simultáneamente al trabajo de impulso sobre el tema de violaciones de la libertad de expresión dentro del Consejo de Seguridad Nacional cuyo carácter es principalmente de orden federal, debe considerarse la necesidad de introducir el

tema dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública,<sup>1</sup> el cual está conformado por: El Presidente de la República, quién lo preside; El Secretario de Gobernación; El Secretario de la Defensa Nacional; El Secretario de Seguridad Pública; El Procurador General de la República; Los Gobernadores de los Estados; El jefe de Gobierno del Distrito Federal; y El Secretario Ejecutivo del Sistema.

Si bien podemos encontrar similitudes en el trabajo de seguridad que ejerce el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) con el Consejo de Seguridad Nacional, además de que comparten una parte sustancial de sus integrantes, sus atribuciones y facultades no son las mismas, sino que responden a circunstancias y modalidades de intervención diferentes, si bien, muchas de ellas se pueden estipular de manera coordinada y estar destinada a trabajar sobre determinados fines en específico que resultan comunes, los alcances difieren entre sí. Al respecto podemos mencionar el papel estratégico que implica la participación de los representantes de las entidades federativas dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública, dado que los acuerdos tomados dentro de este organismo permiten otorgar una proyección con mayor alcance dentro de los Estados; situación que resulta estratégica si consideramos las complicaciones del sistema federalista mexicano ya antes expuestas.

Consideramos que el Consejo Nacional de Seguridad Pública puede ser un vehículo para incidir y articular un trabajo coordinado entre las instancias federales de seguridad con los distintos mecanismos gubernamentales de las entidades federativas, así como para canalizar localmente el impulso generado con la reforma del Artículo 73, mismo que debe ser estimulado para su adaptación y aprobación al interior de los congresos locales restantes para que se institucionalice federalmente. Finalmente, la dimensión intra e interestatal que pueda dársele a las políticas públicas de protección a periodistas, puede encontrar un canal para su articulación, enlace y difusión desde el órgano de coordinación que implica el CNSP.

<sup>1</sup> Debe considerarse que el tema de agresiones a periodistas cruza igualmente las agendas en materia de seguridad nacional y de seguridad pública, convirtiéndose en un tema en el que se identifica la vertebración que existe entre los dos ámbitos, seguridad nacional y seguridad pública.

Adicionalmente hay que tener presente que dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual se reúne ordinariamente dos veces al año y puede realizar sesiones extraordinarias, funcionan instancias de coordinación que pueden resultar vehículos eficaces para los objetivos mencionados, como son la conferencia nacional de procuradores o de secretarios de seguridad pública de todas las entidades federativas.

El vehículo para integrar el tema de agresiones a periodistas a la agenda del Consejo Nacional de Seguridad Pública podría ser, por ejemplo, el de señalarlo en el decreto presidencial que se propone regule todos los mecanismos administrativos respectivos.

#### Modificaciones y redefinición del Convenio de colaboración para la implementación de acciones de protección y prevención a periodistas

El convenio adscrito entre distintas dependencias a finales de 2010, así como el respectivo Comité Consultivo designado para coordinar y efectuar los lineamientos de operación de un “mecanismo” de implementación de medidas cautelares y de protección para periodistas pactado entre las instancias firmantes, es un elemento institucional que se encuentra en un reconocido nivel de ineficiencia; así, no es un aparato institucional que esté dando resultados efectivos, pero puede ser una vía ya instituida o un punto de partida para la puesta en marcha de un mecanismo realmente funcional, a través de un sistema de enlace efectivo entre dependencias que cumpla correctamente sus respectivas tareas de coordinación y cooperación.

No se trata de suprimir el Convenio ya establecido, sino de rediseñar sus lineamientos de operación institucional, dado que los elementos bajo los que se encuentra dispuesta su estructura de funcionamiento no resultan efectivos, la reformulación y reescritura de sus lineamientos de operación parece ser una alternativa viable para mejorar cualitativa y cuantitativamente el ejercicio de sus funciones. Las normas bajo las que se estipula el diseño institucional del actual “mecanismo” lo hacen prácticamente inoperante, por lo que una reestructuración de las funciones y redefinición de las jerarquías y responsabilidades asentados por los lineamientos técnicos y jurídicos del Convenio puede solventar en gran

medida la urgente necesidad de brindar protección efectiva y medidas cautelares para los periodistas.

Descentralizar el protagonismo presupuestal y las responsabilidades de la Secretaría de Gobernación dentro del funcionamiento del mecanismo pactado, es una de las prioridades, dado que su actual disposición institucional dentro del Convenio de Coordinación es poco funcional, puesto que el personal no cuenta con los recursos, la infraestructura ni con las habilidades profesionales necesarias para aplicar medidas efectivas en tiempo y forma como lo dispone el recurso del “mecanismo” ya aludido.

No se cuestiona la dirección del Comité Consultivo presidido y encabezado por la Secretaría de Gobernación, pero se considera que es necesario delegar gran parte de sus responsabilidades operativas a instancias mejor capacitadas y especializadas; en ese sentido, por la infraestructura, el tipo de funciones que desempeña dentro del conjunto coordinado de las instancias de Seguridad Pública, y la disponibilidad de su colaboración institucional, se propone que la Fiscalía Especial (FEADLE) como órgano interno de la PGR, sea el órgano donde recaiga una parte considerable de las funciones y prácticas de operación, sin que por ello recaiga la jerarquía que se le concede a la SEGOB dentro del orden institucional del Convenio. Una propuesta de reescritura de sus lineamientos institucionales de operación se propone como una meta inmediata del trabajo a desarrollar.

El papel que desempeña la Secretaría de Gobernación es fundamental, puesto que expresa la representación más explícita del fuero federal, su presencia dentro del Comité Consultivo le otorga un nivel de primer orden al tema de agresiones contra periodistas y la libre expresión dentro de los temas de seguridad nacional, como órgano institucional encargado de implementar y fortalecer los mecanismos de gobernabilidad, podemos concluir que su relevancia dentro del Comité se justifica dado que:

La eficacia, la legitimidad y la estabilidad constituyen los tres componentes fundamentales de la gobernabilidad. [...] Un gobierno debe ser eficaz, esto es, debe tener la capacidad de alcanzar logros o metas prefijadas. Pero también debe ser eficien-

te, debiendo alcanzar dichos logros al menor costo posible. Estos son los elementos que se destacan para la gestión de un “buen gobierno”. Pero aquí comienzan los problemas. Porque las nociones de eficacia y eficiencia no son socialmente neutras. Esto significa asumir que en la sociedad existe más de un proyecto de sociedad y que, además, algunos de ellos pueden ser contrapuestos. [Osorio, 2004:201].

Observamos entonces, que salvaguardar las condiciones de gobernabilidad dentro del Estado, es una situación compleja con muy distintas implicaciones sociales. Al respecto, debe considerarse que proteger los derechos a la libre expresión y otorgar las condiciones para que los periodistas puedan ejercer su trabajo sin inconvenientes, es una condición que posibilita el ejercicio mismo de gobernabilidad en condiciones democráticas. La “legitimidad y estabilidad” de un Estado, sólo pueden asegurarse cuando éste logra operar con “eficacia”, y para ello, es necesario que se faculten órganos encargados de vigilar y supervisar el cumplimiento de los objetivos, en ese sentido, es que el papel de la SEGOB dentro del mecanismo debe proyectarse, como un elemento de dirección y regulación, y no de operación técnica en labores del fuero ministerial. Simultáneamente, el órgano directivo de la SEGOB debe contar con la asesoría y evaluación de actores autónomos, que le permitan realizar evaluaciones con criterios de efectividad de mayor amplitud; los observatorios ciudadanos y las instancias internacionales de derechos humanos pueden ejercer aquí, un papel fundamental en la revisión y evaluación periódica de eficacia sobre las medidas implementadas. Pero sobre estas consideraciones regresaremos más adelante al revisar las implicaciones de rediseño derivadas de la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la cual todavía no cuenta con un reglamento o con sus lineamientos de operación.

Finalmente, una recomendación específica que modificaría los alcances y la fuerza operativa del mecanismo, sería el que sustituyera su base de creación, de forma que dejara de ser un mecanismo resultado de un acuerdo entre partes y se convierta en una determinación de política de Estado. Para ello resultaría plau-

sible que su fundamento se originara en un decreto presidencial que remplace el Convenio de Colaboración.

#### Recomendaciones para el rediseño institucional de la Fiscalía Especial de Atención a los Delitos contra la Libertad de Expresión dentro de la PGR

Nos hemos adelantado ya a la necesidad de otorgarle mayor peso y protagonismo a la PGR y a la respectiva Fiscalía Especial, dentro de la disposición institucional de los lineamientos de operación del “mecanismo” estipulado por el Convenio de Coordinación, sin embargo, creemos que el ejercicio de rediseño institucional no sólo debe trabajarse entre la vinculación exterior y el funcionamiento interinstitucional, sino también al interior de la misma FEADLE y su inserción jurídica y normativa dentro de la misma PGR. Debe estipularse como una tarea inmediata una propuesta de fortalecimiento institucional de la FEADLE al interior de la PGR, es necesario que se le otorguen elementos presupuestarios y de infraestructura para afianzar su funcionamiento y se logren poner en práctica efectiva las tareas de investigación ministerial e implementación de medidas de seguridad orientadas a la protección de periodistas. El impulso y fortalecimiento institucional debe considerar el carácter multisectorial, que requiere una verdadera y efectiva reconfiguración orgánica de sus funciones, un reordenamiento institucional dentro de la PGR debe asumir los distintos factores que le dan sustento y proyección dentro y fuera de la institución. Por otro lado, se debe considerar la dinámica interna, los medios y recursos actuales con los que se cuenta para iniciar un proceso de fortalecimiento y reestructuración oficial. Algunos elementos teóricos sobre la dinámica de las instituciones pueden resultarnos ilustrativos:

Las instituciones “viven” en una especie de disensión constitutiva o incluso de revolución permanente (yo me atrevería a decir, aquí en México, institucional) que afecta todo acto o acontecimiento institucional imaginable, y que explican su mutabilidad constitutiva y su tendencia a la corrupción. *Podríamos decir que las instituciones son*

*corruptas de inicio por la violencia de su institución, de su fundación, que es también la única medida de su legitimidad* [Bennington. 2007:137].

Observamos entonces que hay una dialéctica y una tensión histórica al interior de las instituciones, misma que las hace susceptibles tanto al cambio como a la corrupción; al respecto, consideramos que:

La calidad de la gestión pública es esencial para mantener su legitimidad frente a una ciudadanía cada vez más exigente y menos propensa a tolerar procedimientos administrativos y poco transparentes, que crean oportunidades de corrupción y despilfarro. El desarrollo de una buena gestión pública y una adecuada rendición de cuentas está asociada al establecimiento de mecanismos institucionales para determinar objetivos específicos en cada área de la función pública, los estándares que debe cumplir y los indicadores que deben ser utilizados para evaluarla [CEPAL. 2001:66].

Elementos que habrán de considerarse en un proyecto de rediseño y reestructuración, en este caso, el fortalecimiento que se pretende implementar de la FEADLE dentro y fuera de la PGR, que es el marco institucional y de infraestructura que la alberga. Para este fin es necesario afianzar un posicionamiento estratégico dentro de las prioridades de la agenda de Seguridad Nacional, mismo que permita redefinir las necesidades del organismo y darle visibilidad al tema dentro de las políticas públicas en materia de seguridad y de preservación y búsqueda de la democracia. Se deben buscar los elementos orgánicos, jurídicos y de proyección pública necesaria para que la FEADLE se articule como una instancia fuerte y funcional, con incidencia efectiva y que responda a las demandas concretas para la que fue creada. Así: “La pureza de la institución es su soberanía, pero ésta no es *nada* (muchos menos una institución) a menos que encuentre una forma de existir y mantenerse en el tiempo.” [Bennington. 2007:139] Deducimos entonces, que la permanencia y fortalecimiento de un órgano institucional, depende en gran medida de la eficacia en el desempeño de sus funciones, su rendimiento y la calidad de su función pública, misma que es necesario proyectar

tanto dentro como fuera de la instancia que le alberga, en este caso la Procuraduría General de la República.

Una de las más grandes desventajas con las que se enfrenta la FEADLE dentro de la estructura institucional de la PGR, es que su estipulación, normatividad y fundamento jurídico reside en un acuerdo interno del Procurador General de la República [A/145/10], mismo que carece de limitaciones normativas y no implica un respaldo sólido —ni jurídica ni institucionalmente—, por lo que una alternativa más eficiente puede ser la inclusión dentro de la disposición orgánica de la misma PGR, dentro de la cual, hoy en día la FEADLE ocupa un lugar periférico junto con otras instancias creadas ex-profeso por el Procurador. Así, el Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República determina que:

[...]

La Institución, además, por previsión reglamentaria o por acuerdo del Procurador General de la República, podrá contar con Fiscalías Especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

El Reglamento establecerá las facultades, bases de organización y los requisitos para la designación de los titulares de las unidades especializadas y fiscalías especiales.

[...]

Se contempla así, que todas las fiscalías especiales creadas por decreto del Procurador, queden amparadas por el Reglamento de la citada Ley Orgánica, donde se estipularían los términos y condiciones de su operación institucional; sin embargo, cuando nos remitimos al texto y artículos del Reglamento vigente, no encontramos ninguna alusión o referencia directa al funcionamiento o al estatuto jurídico de la FEADLE, la cual no se encuentra indexada en el listado de las unidades administrativas y órganos desconcertados de la PGR expuestos en dicho Reglamento, aun cuando la misma normativa (Artículo 5) faculta al titular de la PGR para dictaminar las normas y modificaciones que se requieran para el

funcionamiento de cada unidad subalterna u órgano técnico. Dado que las facultades específicas de la FEADLE no se encuentran contempladas dentro de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es necesario verificar y añadir sus lineamientos dentro de lo expuesto en los distintos incisos del Artículo 4 de la misma ley; esto con el fin de que se regule su funcionamiento coordinado con las diversas instancias y estratificaciones de la PGR en el desarrollo de las investigaciones ministeriales y las averiguaciones previas. En el desglose de las distintas instancias, subprocuradurías, fiscalías, direcciones generales, unidades especializadas y de capacitación o investigación que integran a la PGR, la FEADLE no aparece dentro del diseño institucional ni en el marco jurídico de lo contemplado por el Reglamento General de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; existe un completo desconocimiento y ausencia de las competencias atribuidas a Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión dentro del Artículo 2 de dicho Reglamento General que es el que enlista y determina la jerarquía de las distintas instancias subsectoriales de la PGR. Como el único sustento jurídico-normativo de la FEADLE es el decreto del Procurador [A/145/10], es necesario trabajar en una propuesta para reformar tanto la Ley Orgánica de la PGR, como su Reglamento General, para que estos dos cuerpos jurídicos den cobertura legal, técnica y administrativa a las facultades y funciones de la FEADLE, que hasta ahora son precarios e insuficientes.

El hecho de que la FEADLE no se encuentre contemplada dentro de los lineamientos orgánicos y la normatividad jurídica e institucional de la PGR, la debilita a una escala profunda, puesto que no cuenta con los requerimientos mínimos que le permitan proyectar una fortaleza como instancia particular. Sus recursos presupuestarios son limitados puesto que tampoco existe una partida específica dentro del desglose de los ingresos capitales para la PGR, su consideración sigue estando contemplada únicamente dentro de la categoría de “instancias dispuestas por decreto del Procurador”, por lo que su periferia jurídica e institucional, sumada a la falta de especificación presupuestaria le impide acceder a un índice de recursos lo suficientemente adecuado para efec-

tuar el desempeño de las funciones para las que se supone destinada. Es necesario regular y otorgarle un carácter ordinario al presupuesto designado anualmente para la Fiscalía Especial, para que éste a su vez sea desglosado y articulado en función de sus fines por un aparato administrativo y financiero propio.

La negociación de los recursos debe ir avalada por un proyecto institucional que exponga certeza y eficiencia, un nuevo marco institucional debe pretenderse en función de una operatividad y en el óptimo manejo y desempeño de la infraestructura asignada. El capital humano es un elemento a considerar para la negociación de los recursos, pues debe asumirse que destinar recursos a la capacitación del personal no implica un gasto, sino una inversión que permite la profesionalización y el desarrollo de las instituciones. Un rediseño de la estructura laboral y administrativa de la FEADLE, no debe aspirar únicamente a la ampliación de su plantilla de personal, sino también a capacitar y especializar a los miembros que requiera para establecer una red eficiente de investigación ministerial y colaboración judicial. Consideramos que las atribuciones efectivas de investigación ministerial sólo pueden concretarse si existe un respaldo jurídico y presupuestario claro, preciso y detallado.

Creemos que las atribuciones suscritas a la gestión del *ramo 33*, que implica una descentralización de los recursos federales, posibilita una plataforma técnico-administrativa que podría solventar muchas de las carencias actuales del presupuesto destinado por la federación para atender el problema de agresiones a la libertad de expresión. Si revisamos las atribuciones que el *ramo 33* considera a través de su Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), podemos encontrar que entre sus prioridades presupuestarias se asume:

- El avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

- Reclutamiento, selección, depuración y formación de los recursos humanos vinculados con la seguridad pública.
- Complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, policías judiciales, peritos, policías preventivos y custodios, así como su equipamiento.
- El establecimiento de una red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública.
- La construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia [...].
- El seguimiento y evaluación de los programas.

Se consideran entonces, competencias mínimas que podrían resultar fundamentales para instaurar una cobertura de los mecanismos de protección al interior de los Estados. El carácter desconcentrado de los recursos presupuestarios manejados dentro del *ramo 33*, ofrecen una alternativa para la implementación oportuna de medidas de prevención y protección a periodistas, así como para cubrir el gasto de las investigaciones especializadas que la focalización de los casos pudiese requerir dentro de las distintas entidades federativas. Un proyecto que contemple ofrecer una cobertura real dentro del interior de la República, debe asumir la responsabilidad de asegurar los recursos materiales y presupuestarios para el funcionamiento dentro de las distintas entidades federativas, para lo cual, es necesario afianzar unidades y personal capacitado en investigación vinculada a delitos contra la libertad de expresión, los cuales puedan mantener un enlace con la FEADLE de manera directa desde su ubicación en las distintas agencias del Ministerio Público adscritas a los estados.

Se deben buscar así, canales que permitan incluir el tema de las medidas cautelares y de respuesta a las agresiones de periodistas y la libertad de expresión en general en el desglose del Presupuesto de Egresos de la Federación, esto con una consideración precisa que refiera las instancias a las que les competen el presupuesto según sus atribuciones, para evitar así la desviación o el subejercicio de los recursos. En la actualidad la gran mayoría de los recursos otorgados por la federa-

ción para la atención del problema, quedan retenidos en manos de la SEGOB como órgano capital del Convenio de coordinación, sin embargo, consideramos que es necesario bajar y redistribuir los recursos entre las distintas instancias implicadas, dándole prioridad a aquellas que puedan resultar estratégicas para la implementación de las medidas, en este caso la PGR y su respectiva Fiscalía Especial.

Dentro del paradigma contemporáneo que contempla la rendición de cuentas dentro de las instancias públicas, se asume que la completa transparencia de los gastos facilita un manejo más adecuado y responsable de los recursos, sin embargo, las agencias de investigación, y en específico aquellas destinadas a trabajar en situaciones y contextos vinculados al crimen organizado se enfrentan con el problema de no poder declarar el gasto de los recursos de manera “oficial” y con documentación certificada ante Hacienda en todas las situaciones. Si se pretende extender una incidencia efectiva de las investigaciones ministeriales por parte de agentes especializados comisionados a la FEADLE, se debe considerar la posibilidad de que surjan investigaciones específicas en ambientes de ilegalidad, que impidan hacer un uso plenamente limpio, transparente y declarado de los recursos públicos. Por lo que es necesario considerar este margen de permisibilidad y discrecionalidad presupuestaria, esto sin que deje de considerarse también la necesidad de regular la asignación, manejo y control de esos mismos recursos, su grado de especialización y requerimientos detallados hace necesario que cuente con una buena plataforma jurídica que vaya emparejada con una precisa administración financiera dentro de la misma instancia.<sup>2</sup>

A la par de esta necesidad de insertar los términos y condiciones de la Fiscalía Especial dentro de los cuerpos normativos de la PGR, deben considerarse las facultades en el desarrollo de las investigaciones especializadas que requieren un trabajo coordinado e interdisciplinario con otras instancias internas de la PGR, como podría serlo la Subprocuraduría de Investigaciones Especializadas en De-

<sup>2</sup> Una de las mayores dificultades con que se ha enfrentado el mecanismo de colaboración interinstitucional para implementar las medidas cautelares, —como se ha documentado por distintos estudios de diagnóstico—, ha sido la falta de ejercicio de recursos y las dificultades administrativas para su disposición. Por ello, lo que se busca con esta recomendación es la disposición efectiva y en tiempo de los recursos destinados a la protección de los periodistas.

lincuencia Organizada (SIEDO); el vínculo actual entre la FEADLE con la SIEDO es completamente delegativo como ya se expuso con anterioridad, por lo que es necesario rediseñar su filiación y comunicación interna dentro de la PGR, para que mutuamente puedan desarrollar investigaciones interdisciplinarias que se complementen y den óptimo seguimiento a las averiguaciones previas, dado que cada instancia requiere la atención de investigaciones especializadas con características distintas, más no excluyentes.

La capacitación del personal, así como la ampliación de su matrícula de empleados, son los dos elementos interrelacionados que pueden resultar determinantes para aumentar y mejorar el rendimiento institucional de la FEADLE, la composición actual de su estructura burocrática y la inexistencia de agentes del ministerio público —con capacitación especializada en el tema de libertad de expresión— adscritos a la dependencia, son limitaciones que con la falta de infraestructura y autonomía presupuestaria, mantienen a la FEADLE acotada a un margen reducido de acción ministerial. Es necesario que el personal se capacite y especialice en la implementación de medidas cautelares, así como en el seguimiento de investigaciones vinculadas a delitos contra la libertad de expresión; sobre este punto, el trabajo en colaboración con organizaciones civiles, a nivel nacional e internacional puede resultar fructífero, aunque sin duda, la asesoría y capacitación de centros internacionales especializados puedan resultar viables y necesarios.

La capacitación debe ir además, complementada con una política integral de mejoramiento de la función pública, específicamente dentro de las unidades ministeriales asentadas en los estados; al respecto, debemos considerar que:

No todas las entidades imparten cursos de formación inicial, y, en muchas, los agentes del Ministerio Público son designados por el gobernador o el procurador de justicia, que buscan premiar lealtades —o asegurarlas— antes que un ejercicio profesional de la procuración de justicia. [...] En pleno siglo XXI, no son pocos los gobernadores estatales que, en su afán de mantener control de su estado, nombran y remueven a agentes del Ministerio Público y hasta jueces, según su filiación par-

tidista o según el grado de complicidad que exista entre ellos. En ese contexto, la capacitación no resulta importante. [...] Desde luego, la designación directa o “especial” de los agentes del Ministerio Público es un tema que merece atención. En instituciones como las de procuración de justicia, el mecanismo puede tener un carácter excepcional y obedecer a la necesidad de contar con colaboradores que tengan conocimientos altamente especializados —quienes difícilmente podrán reclutarse por concurso— o que, por los temas que les han sido encomendados, sean de vital confidencialidad. El problema se presenta cuando se privilegia ese mecanismo por encima de los concursos de oposición [Laveaga & Vizcaíno, 2010:8-9].

Nos enfrentamos así, a una problemática compleja de múltiples factores, que afecta en gran medida el entramado institucional de la PGR y a sus respectivas unidades ministeriales dentro de los Estados, por lo que una atención profunda al tema de las agresiones contra la libertad de expresión, no sólo debe incluir “Concientizar a los servidores públicos y a la sociedad en general sobre la importancia que tiene la libertad de expresión para la democracia, así como el respeto que merece la opinión de los demás;” sino que además debe trabajar paralelamente en estimular mecanismos de mejoramiento directo al desempeño de la función pública, para ello es necesario que se promuevan al interior de la PGR mecanismos de regulación, supervisión y evaluación de los servidores públicos, a los cuales es necesario que se les mantenga bajo un perfil de confianza a través de estrictos mecanismos de control y selección del personal.

Finalmente, consideramos que un fortalecimiento institucional de la FEADLE dentro de la PGR resulta inacabado si no hay colaboración, coordinación y reconocimiento de los otros organismos o unidades internas, por lo que resulta urgente y fundamental que la FEADLE establezca mecanismos de comunicación con otros órganos técnico-administrativos que puedan facilitar su rediseño y posicionamiento dentro de la PGR; al respecto, conforme a lo estipulado en el Artículo 27 de la Ley Orgánica antes referida, se considera que un trabajo coordinado con el Consejo Técnico de Planeación y Coordinación de Operacio-

nes (presidido por el Subprocurador), el Consejo Técnico de Administración y el Consejo de Profesionalización —como organismos internos de la PGR encargados de estipular, negociar y proponer los mecanismos técnicos de operación y funcionamiento interno, así como de promover el mejoramiento de las funciones y la profesionalización del personal—, puede ayudar y facilitar sustancialmente en el rediseño de los términos y condiciones institucionales de la FEA-DLE, con miras a que se ejecuten con eficacia sus responsabilidades y atribuciones.

#### Tipificación de los delitos cometidos contra la libertad de expresión

Si asumimos el axioma jurídico de que “no hay delito sin tipicidad”, nos enfrentaremos con una limitante jurídica en términos penales para la atención del problema de agresiones contra la libertad de expresión. Si bien existe un avance sustancial debido a la reciente reforma del Artículo 73 de la Constitución Federal, mismo que faculta a la Federación para perseguir delitos en este sentido, si revisamos el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal vigentes, no encontraremos una tipificación específica que refiera a los delitos cometidos contra la libertad de expresión. Aun cuando se ha expuesto que las agresiones cometidas contra la libertad de expresión suelen implicar delitos como allanamiento, intimidación, privación ilegal de la libertad e incluso asesinato, es importante que se considere una categoría y una sanción específica contra aquellas agresiones que interfieran con el derecho a la libre expresión y el acceso a la información, puesto que es un delito que no sólo afecta directamente a un particular —en este caso miembros del gremio periodístico—, sino que por su connotación social, afecta directamente el orden democrático del país, así como el derecho de los terceros a ser informados. Es necesario que a los delitos comúnmente asociados a las agresiones contra periodistas, se les manifieste jurídicamente el agravante de afectación directa a la libertad de expresión o interrupción a los medios y/o sistemas de comunicación. Es preciso que se consideren las características de toda sanción, y se establezcan, las penas que resulten más prolíficas en la erradicación del problema. En ese sentido,

considerése que la sanción puede ser intimidatoria, ejemplar, correctiva, eliminadora, pero siempre con una clara propensión a la justicia.

Por ello, como necesaria reglamentación de la reforma constitucional por venir, deberán trabajarse iniciativas de reforma ante el pleno legislativo, tanto del Código Federal de Procedimientos Penales, como del Código Penal Federal, para que se incluyan dentro de su tipificación de delitos, las sanciones y agravantes correspondientes para los delitos cometidos contra la libertad de expresión y el acceso a la información, así como las reglas de distribución de competencias entre las autoridades ministeriales federal y locales. Sin una reglamentación que asegure fluidez en la intervención coordinada entre las autoridades competentes, la reforma constitucional no tendrá mayor impacto.

Es necesario además, que se discuta la particularidad de las acciones criminalísticas, aun a sabiendas de que “El ejercicio de la libertad de expresión no es un privilegio de los medios de comunicación y los periodistas, es una garantía que todo individuo adquiere por el solo hecho de haber nacido. Sin embargo, son los medios y los periodistas quienes hacen uso cotidiano de ese derecho; por eso cuando se habla de libertad de expresión la referencia inmediata suele ser la prensa y el periodismo.” [Mandujano. 2006:209. Finalmente, dado que un elevado número de las agresiones contra la libertad de expresión son cometidas por funcionarios públicos, es necesario que se discutan las implicaciones legales y la viabilidad de vincular el ejercicio de cargos de la función pública como agravantes en delitos cometidos contra la libertad de expresión.

#### Implicaciones y alternativas de La Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

La reciente Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, aprobada por la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2012, se suma al reciente impulso que se le ha dado al tema en el ámbito legislativo, su aprobación coincidió casi de manera inmediata con la de la federalización de los delitos cometidos contra la libertad de expresión, misma que se discutió y aprobó me-

dian­te la reforma al Artículo 73 cons­titu­cional un par de se­manas an­te­rio­res al de la apro­ba­ción de esta nueva Ley, la cual, cuenta con una serie de caracte­rís­ti­cas que redefinen drás­ti­ca­mente el marco ins­ti­tu­cional vi­gen­te para la aten­ción del pro­blema.

Hay que tomar en cuenta que el con­te­nido de esta Ley no es la reg­la­men­ta­ción del Artículo 73 cons­ti­tu­cional, sino que su ob­je­ti­vo es la creación de un nuevo me­ca­ni­smo de im­ple­men­ta­ción de me­di­das de pro­tección y pre­ven­ción, para la cual, faculta a un or­ga­ni­smo con­for­mado de la si­guien­te ma­nera:

- Junta de Gobierno. (Conformada por un representante de cada instancia involucrada: Ejecutivo, SEGOB, PGR, SSP, SRE, CNDH y cuatro representantes del Comité Consultivo elegidos por elección).
- Comité Consultivo. (Conformado por nueve miembros representantes de periodistas y defensores de derechos humanos).
- Coordinadora Ejecutiva Nacional. (Órgano subdividido en: Unidad de reacción rápida, Unidad de evaluación de riesgos y Unidad de prevención, seguimiento y análisis).

Como ha quedado expuesto con mayor detalle dentro del diagnóstico pre­ce­den­te, los tér­mi­nos bajo los que se pre­ten­de im­ple­men­tar este nuevo me­ca­ni­smo, parten de un com­ple­to desconocimiento de las instancias ya existentes. Estos nuevos or­ga­ni­smos sin embargo, pueden articularse con las instancias prece­den­tes, y en todo caso, sustituir a los me­ca­ni­smos que resultan ineficientes, como lo sería el ya citado Convenio de coordinación y su respectivo Comité Consultivo encabezado por la SEGOB, que es quién actualmente se encuentra facultado para im­ple­men­tar las me­di­das de pro­tección y pre­ven­ción, pero que en la prác­ti­ca resultan inoperantes. Por lo anterior, consideramos que debe evitarse una simple sustitución de los términos del Convenio con esta nueva Ley, dado que mantener una estructura de funcionamiento semejante, con un protagonismo de la SEGOB, sólo reproduciría (duplicaría) un mecanismo que por lo demás,

resulta ahora prácticamente inexistente, sin mencionar que como instancia capital, ésta continuaría centralizando —pese al subejercicio presupuestal ya expresado— los recursos destinados por la Federación para atender el problema.

Sin embargo, esta nueva Ley presenta a la vez una oportunidad para redefinir los términos de operación del mecanismo, dado que contempla una redistribución de las funciones entre distintos órganos especializados, siendo fundamental entre ellos, el papel que pretende desempeñarse con la Coordinadora Ejecutiva, puesto que ésta busca posicionarse como el órgano facultado para implementar efectivamente las medidas de prevención y protección. Aun cuando este órgano se asume presidido por un representante de la SEGOB, lo cierto es que en la práctica, se contempla que sean miembros de la PGR y la SSP los que ejecuten estas medidas, siendo ellos los responsables de atender las respectivas subunidades. La redacción de esta nueva Ley contempla un diseño institucional bastante general, pues aunque contempla a grandes rasgos las funciones y atribuciones de cada órgano del mecanismo, no estipula con precisión los términos en los que habrán de operar. Al respecto, la misma Ley en sus artículos transitorios estipula:

Segundo. El Ejecutivo federal tendrá un término de entre tres a seis meses máximo, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir el reglamento de esta Ley.

Observamos entonces, que recae sobre el Ejecutivo la propuesta de reglamento, el cual tiene hasta seis meses de plazo para estipularse. La Ley espera ser publicada en junio de 2012, por lo que adelantarse a redactar una propuesta de reglamento para ser expuesta por vía del Ejecutivo, puede resultar una alternativa clara y precisa para definir de una manera más explícita el diseño institucional del nuevo mecanismo. Resulta prioritario delegar gran parte de las responsabilidades de la llamada Coordinadora Nacional y sus respectivas subunidades a instancias ya capacitadas en el tema, como lo es en este caso la FEADLE, quién debido a su inserción institucional y a su acceso a infraestructura como órgano interno de la PGR, se encuentra en mejores condiciones para ejecutar las medidas que se con-

templan en el mecanismo, aun cuando esto no relega el papel directivo de la SEGOB, ni restringe la acción coordinada con el personal de la SSP. Es preciso además, que se estipulen los términos en los que se pretende manejar el presupuesto, dado que resulta necesario que se contemple a la FEADLE y no únicamente a la SEGOB como la instancia facultada para el ejercicio de los recursos. Por otro lado, son las Procuradurías y las Secretarías de Seguridad Pública de los estados, las instancias con mayor cobertura institucional y de infraestructura dentro de las entidades federativas, por lo que un mecanismo que busque incidir efectivamente en la implementación de medidas dentro de los estados, no puede concentrar todas las facultades de operación en personal adscrito a la SEGOB.

Asimismo es necesario que se consideren los términos bajo los que se realizarán los estudios de riesgo, así como el personal facultado para ello; dado que el mecanismo contempla tanto procesos ordinarios (de un rango de hasta tres meses después de sucedida la agresión), hasta procesos extraordinarios de respuesta inmediata (riesgo inminente), por lo que es importante que se faculte al personal y se otorguen los medios adecuados para ejercer estas medidas con adecuación a los requerimientos en cada situación.

### *Proyección y valoración de los métodos de trabajo*

La presente exposición es un intento por ofrecer algunos elementos para ejecutar acciones concretas de intervención en la solución de este problema tan grave como lo son las agresiones a periodistas y la libertad de expresión en general. Como bien lo hemos anticipado, la problemática es compleja e implica trabajo a muchos niveles del entramado institucional. Sin embargo, se ofrece este ensayo como un primer borrador para articular una agenda de trabajo sobre el tema y para ello, se asume la necesidad de someter a discusión, valoración y análisis lo aquí vertido, con miras a que su contenido se vea cuestionado y enriquecido desde los aportes particulares de cada uno de los involucrados.

La primera parte centrada en recomendaciones y lineamientos para una red de trabajo, no tiene otra intención que la de configurar un espacio de diálogo

participativo entre las distintas partes involucradas: funcionarios públicos, representantes de las organizaciones civiles, periodistas y consultores; para lograr así, articular un trabajo coordinado que logre incidir realmente en la atención de esta problemática. Los elementos y consideraciones de carácter técnico y jurídico que se presentan como enclaves para una intervención institucional, no se pretenden de un carácter unívoco, completo y total, sino como valoraciones superficiales que se pueden y se deben ir profundizando sobre la marcha y sólo en función de su estudio y análisis en colectivo.

Finalmente, conviene precisar que los puntos y recomendaciones expuestos en este documento, tienen implicaciones a distintos niveles de la realidad social, por lo que resulta complicado establecer una delimitación espacio-temporal específica sobre su alcance e impacto; por lo tanto, no se exponen las recomendaciones a partir de una clasificación que ubica las medidas a implementar a un corto, mediano o largo plazo como tales, sino que considera cada propuesta de intervención en sus implicaciones particulares dentro de los distintos niveles del entramado institucional, buscando articular así, las propuestas de acción e intervención sobre el desarrollo mismo del proceso, y no a partir de especulaciones sobre los posibles escenarios.



# **Libertad de expresión y protección a periodistas en México en un contexto jurídico cambiante**

El impacto de la Ley General de Víctimas, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones / *Enero 2014*



Jaime Rochín del Rincón y Silvano Cantú

## Introducción

El presente informe busca rendir cuenta de los principales efectos de la Ley General de Víctimas (LGV), el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones (RCT) en el ejercicio de la libertad de expresión y la protección a periodistas en México. Las transformaciones han sido vertiginosas y, en los tres casos, aún hay muchos momentos pendientes en la implementación. En buena medida, el análisis emprendido en este informe busca anticipar el impacto que cabría esperarse tras una lectura textual de las normatividades citadas.

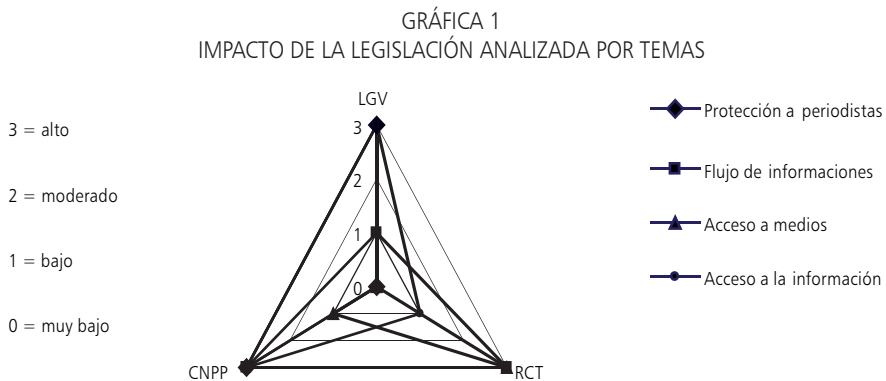
Para guiar el análisis de impacto de las legislaciones, se ha dispuesto de cuatro categorías temáticas, a saber:

1. La protección a periodistas y la investigación penal de agresiones en su contra, que incluye lo relativo a medidas de protección, la coordinación entre autoridades federales y locales en la investigación de delitos cometidos contra periodistas, la cobertura de la protección para agresiones no tipificadas, y las garantías de acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación en casos de agresión u otros actos de obstaculización contra periodistas;
2. La garantía de libre flujo de informaciones, que es un elemento esencial del derecho de libertad de expresión, y que incluye la ausencia de restricciones

- para la búsqueda, difusión y recepción de todo tipo de informaciones, por cualquier medio, así como las restricciones legítimas a este derecho, la prohibición de la censura previa, así como lo relativo a los contenidos de la información y mecanismos de responsabilidad de la libertad de expresión como el derecho de réplica;
3. El acceso de todas las personas y grupos a las plataformas, tecnologías y medios para la comunicación y el libre flujo de informaciones, que incluye la prohibición de monopolios o controles indirectos sobre los medios o los materiales y tecnologías necesarios para lograr el libre flujo de informaciones; y
  4. El acceso de las personas a la información pública y la protección de sus datos personales y a su intimidad.

En torno a estos cuatro temas se ha ponderado el impacto de las legislaciones analizadas a partir de cuatro niveles de incidencia: nulo o muy bajo, bajo, moderado y alto. Las gráficas que inician cada uno de los apartados en los que se discuten estos niveles de impacto de las legislaciones dan cuenta de la calificación que se ha dado en cada caso, y posteriormente se argumenta la evaluación. El primer apartado está destinado exclusivamente a comentar las principales características y estatus de las legislaciones analizadas.

El concentrado de las interacciones de las tres legislaciones en torno a los cuatro temas analizados aparece en la gráfica 1:



## Elementos centrales y estatus de la legislación analizada

### *Ley General de Víctimas (LGV)*

1. La Ley General de Víctimas se publicó el 9 de enero de 2013<sup>1</sup> y se reformó el 3 de mayo de ese año.<sup>2</sup> Su proyecto original fue diseñado y promovido por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, como parte de su lucha por el reconocimiento de los derechos de las miles de víctimas de la violencia en México. Tiene aplicación en toda la República y obliga a las autoridades de todos los poderes y los órdenes de gobierno del país.
2. Actualmente, la LGV se encuentra en una fase de implementación que incluye el establecimiento de un Sistema Nacional de Víctimas (instalado el 15 de enero de 2014),<sup>3</sup> su Comisión Ejecutiva (instalada formalmente el 8 de enero de 2014),<sup>4</sup> las tres instituciones auxiliares de la Comisión, el reglamento de la Ley y las reglas de operación del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI). De igual modo, un pendiente importante en la implementación de la LGV está en adopción de la legislación local que ha de replicar los órganos del Sistema para la atención de víctimas de delitos de fuero común y violaciones de derechos humanos cometidas por autoridades locales. A la fecha, solamente el Estado de Morelos ha publicado una ley de esta naturaleza.
3. La Ley General de Víctimas reconoce el derecho de todas las víctimas directas, indirectas (familiares y personas allegadas), potenciales (quienes comparten riesgos con las víctimas por acompañar sus casos, como abogados, periodistas, defensores de derechos humanos), y colectivas, a los derechos de ayuda inmediata, asistencia, atención, protección, verdad, justicia y reparar-

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación* (DOF) de 9 de enero de 2013, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013)

<sup>2</sup> DOF de 3 de mayo de 2013, disponible en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5297901&fecha=03/05/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297901&fecha=03/05/2013)

<sup>3</sup> Comunicado de prensa de Presidencia de 15 de enero de 2014, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/refrenda-el-presidente-pena-nieto-el-compromiso-del-gobierno-de-la-republica-con-las-victimas-del-delito/>

<sup>4</sup> DOF de 8 de enero de 2014, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5329188&fecha=08/01/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329188&fecha=08/01/2014)

ción integral. Entre las medidas de reparación integral contempladas por la LGV están las de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición.

4. Para garantizar los derechos de las víctimas y su acceso a medidas de reparación, la LGV crea un Sistema Nacional de Atención a Víctimas, del que depende una Comisión Ejecutiva conformada por víctimas y expertos en su atención, la cual coordina tres instituciones: la Asesoría Jurídica Victimal, el Fondo Nacional de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como el Registro Nacional de Víctimas. De igual modo, coordina las Comisiones Ejecutivas de las entidades federativas, con las mismas instituciones replicadas a nivel local.

#### *Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)*

5. El Código Nacional de Procedimientos Penales fue originalmente acordado y enunciado en el Compromiso 79 del Pacto por México, el pacto político para impulsar una agenda común del Ejecutivo Federal y las principales fuerzas políticas partidistas del país, firmado el 2 de diciembre de 2011.<sup>5</sup> El Compromiso 79 consiste en la unificación de las treinta y tres normatividades procesales penales del país en un solo cuerpo jurídico con el fin de “establecer elementos procesales homogéneos y congruentes con el establecimiento de un sistema penal acusatorio y oral”.
6. El primer paso hacia la concreción del Compromiso 79 fue la reforma al artículo 73 fracción XXI inciso c) constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de octubre de 2013,<sup>6</sup> mediante la cual se dotó al Congreso de la Unión de facultades para expedir “La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.”

<sup>5</sup> Disponible en: <http://pactopormexico.org/acuerdos/>

<sup>6</sup> Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5317162&fecha=08/10/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5317162&fecha=08/10/2013)

7. Con el fin de concretar esta facultad, las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos Segunda del Senado dictaminaron favorablemente el 3 de diciembre de 2013 la iniciativa de lo que denominaron Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), aprobado unánimemente por el Pleno del Senado el 5 de diciembre de ese año.<sup>7</sup> El 28 de enero pasado, la Comisión de Justicia aprobó el dictamen sin modificaciones,<sup>8</sup> siendo finalmente publicado por el presidente de la República el 5 de marzo de 2014.<sup>9</sup>
8. El alcance de esta legislación es global en materia penal, involucrando el conjunto de los procedimientos relacionados con la persecución, investigación, procesamiento y sanción de los delitos. Desde luego, debe ir aparejado de su complemento sustantivo, que también está previsto por el Pacto por México (Compromiso 78). El CNPP busca establecer las reglas de comportamiento de autoridades investigadoras, policías de investigación, juzgadores y otras autoridades relacionadas en la aplicación del sistema penal acusatorio, oral y adversarial, instaurado con la reforma constitucional de 18 de junio de 2008. Representa, por tanto, un giro copernicano en la manera en que se hace justicia en México, dejando de lado el antiguo sistema inquisitivo–mixto, consistente en la concentración del proceso penal en una sola autoridad jurisdiccional, y la ausencia de controles judiciales sobre la investigación del delito, a cargo del Ministerio Público y la policía bajo su mando.
9. El nuevo sistema prevé la separación de la función jurisdiccional en cuatro autoridades distintas, a saber:
  1. El juez o la jueza de control, que supervisa el apego a la legalidad y el respeto de los derechos humanos en la investigación del Ministerio Público y prepara las

<sup>7</sup> Léase el comunicado del Senado a este respecto, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10148-boletin-836-aprueba-senado-nuevo-codigo-nacional-de-procedimientos-penales-lo-turna-a-camara-de-diputados.html>

<sup>8</sup> *Aprueban en Comisiones Código Penal único*, en *Milenio* Diario de 28 de enero de 2014, disponible en: [http://www.milenio.com/politica/Avanza-San-Lazaro-codigo-procesal\\_0\\_235176921.html](http://www.milenio.com/politica/Avanza-San-Lazaro-codigo-procesal_0_235176921.html)

<sup>9</sup> Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>

pruebas para el juicio oral, calificando cuáles son lícitas y libres de coacción; 2. El juez o la jueza de juicio oral, que también puede ser un tribunal, generalmente compuesto por tres jueces o juezas (el dictamen de CNPP denomina a esta figura “Tribunal de enjuiciamiento”); 3. El tribunal de revisión de sentencias, que conoce de las impugnaciones a las resoluciones penales (el dictamen lo llama “Tribunal de alzada”); y 4. El juez o la jueza de ejecución de sanciones penales, que supervisa la purgación de la pena, ejerciendo un control sobre la autoridad penitenciaria y velando por los derechos de las personas en prisión para lograr su reinserción social. Este último no es mencionado en el CNPP.

10. Por su parte, el procedimiento penal contemplado por el CNPP comprende tres etapas: la de investigación, dividida en una fase inicial y otra complementaria (judicializada), la intermedia o de preparación de juicio, y la de juicio, en la que se celebra la audiencia oral. Cada una de estas etapas está cruzada por un entramado de principios procesales y derechos de las partes, que incluyen de manera activa —a diferencia del sistema anterior— a la víctima, así como la transversalidad del reconocimiento de la presunción de inocencia de la persona imputada, hasta no confirmarse la sentencia que la o lo condene. El nuevo sistema será acusatorio y oral, y —con determinadas restricciones— debe conducirse bajo los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, es decir, en audiencias que, salvo en las fases previas al juicio, estarán abiertas al público, reposarán en el reconocimiento y garantía de *igualdad de armas* procesales para las partes, en audiencias que perseguirán la economía de tiempos procesales, y con la presencia directa de la autoridad judicial ante las partes, sin la mediación de otros funcionarios.
11. Algunas de las características que deben destacarse del CNPP son las siguientes:
  - a. Encuadra las reglas procesales en el marco de los principios y derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º constitucional (artículo 1º);

- b. Reconoce la existencia de dos cuerpos distintos de defensores jurídicos de las partes, a saber, para las personas imputadas, los defensores públicos que han existido tradicionalmente, así como para las víctimas, tal como establece la LGV, los asesores jurídicos victimales;
- c. Crea las figuras de Juez de Control; Tribunal de Enjuiciamiento y Tribunal de Alzada;
- d. Se prevén medios de conservación del registro de las audiencias orales, incluyendo su videograbación; la existencia de carpetas digitales que habrán de reemplazar a los expedientes físicos, el uso de herramientas informáticas como la videoconferencia u otros medios electrónicos para el envío de medios de prueba y actos procesales, así como la creación de sentencias electrónicas autenticadas;
- e. Reconoce la plena subjetividad procesal de la víctima, es decir, su actuación directa en el proceso con independencia de la representación del interés público por parte del Ministerio Público, y remite a la legislación aplicable (por ejemplo la LGV) para complementar lo dispuesto en materia de derechos procesales victimales;
- f. Establece un conjunto de obligaciones del Ministerio Público en la investigación, que remiten desde el inicio a la garantía y realización de los derechos de las partes;
- g. Fija un conjunto de medidas cautelares sujetas a supervisión judicial, que incluyen el uso de localizadores eléctricos;
- h. Se uniforman los criterios y reglas para la realización de la cadena de custodia por parte de las autoridades de investigación, a fin de llevar un sistema de recolección, empaque, preservación y traslado de hallazgos y datos de prueba;
- i. Establece procedimientos abreviados, mecanismos de justicia alternativa y la aplicación de criterios de oportunidad por parte del Ministerio Público para aquellos delitos llamados “de bagatela”, o de monto e impacto social menores;
- j. Incluye una modalidad de ejercicio de la acción penal por parte de particulares, flexibilizando así el monopolio del Ministerio Público sobre esta facultad, en casos de delitos menores.

*Reforma constitucional en materia de telecomunicaciones (RCT)*

12. El Decreto que modifica los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución para introducir un nuevo modelo de política de Estado en materia de telecomunicaciones fue publicado el 11 de junio de 2013.<sup>10</sup> Representa un paso significativo hacia la adopción de un marco normativo general en la materia, que deberá acompañarse de legislación secundaria, la cual está en proceso de ser presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión durante el primer período de sesiones de 2014.
13. El objetivo central de la reforma, en los términos plasmados en las normas primarias modificadas, es garantizar la libre difusión y recepción de informaciones mediante el logro de la máxima concurrencia de actores en la competencia económica en el sector de radiodifusión y telecomunicaciones, así como la mayor calidad de contenidos y accesibilidad, al menor precio para los usuarios finales.
14. Dicho objetivo busca concretarse mediante la actividad de un organismo creado por la reforma, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, encargado del otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto estará especializado en regular la competencia económica en el sector y contará con un registro público de concesiones de espectro radioeléctrico.
15. La reforma incluye un conjunto de controles normativos e institucionales al organismo, entre los cuales destacan el establecimiento de una contraloría interna, obligaciones de transparencia, la posibilidad de que alguno de sus integrantes sea removido por el voto de las dos terceras partes del Pleno del Senado, la obligación del titular del órgano de rendir informes anuales al Ejecutivo y al Legislativo, el derecho de los interesados de impugnar las resoluciones de la institución por medio de amparo indirecto (sin efectos

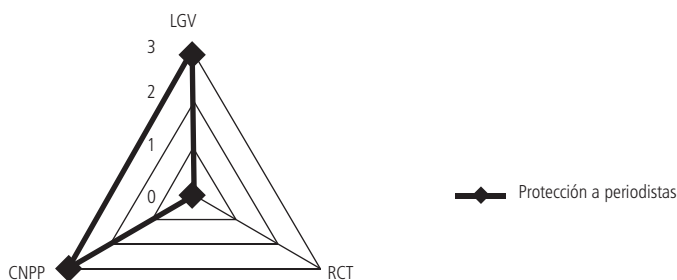
<sup>10</sup> DOF de 11 de junio de 2013, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013)

suspensivos),<sup>11</sup> creación de tribunales especializados en la materia, y la separación funcional entre la autoridad dentro del Instituto que investigue posibles concentraciones del espectro radioeléctrico y la que determine la resolución.

16. El Instituto cuenta con autonomía presupuestaria, de gestión y técnica, y tiene la facultad de otorgar concesiones por asignación directa. No obstante dicha autonomía, las contraprestaciones que fije el órgano por el otorgamiento de concesiones deberán determinarse previa consulta a la autoridad hacendaria.

## 2. Impacto de la legislación analizada en la protección a periodistas y la investigación de agresiones en su contra

GRÁFICA 2  
PROTECCIÓN A PERIODISTAS



17. La escalada en el número y frecuencia de agresiones contra periodistas en los últimos años ha hecho necesaria la ejecución de mecanismos de protección y prevención efectivos, que se acompañen de una política de combate a la impunidad que ha imperado crónicamente por las agresiones. En ese rubro el impacto de la LGV y el CNPP es considerablemente alto, aunque no se trate de legislaciones especializadas en la atención a casos de agresión a periodistas. Ambas obligan a todas las autoridades, indistintamente de su jurisdicción, requieren de procesos relativamente abiertos y sencillos, con

<sup>11</sup> Salvo en caso de multas o desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones en contra de empresas del ramo.

cobertura universal, y fijan medidas integrales para la protección de periodistas en riesgo, así como para la investigación de los casos y la reparación del daño infligido.

### *Protección a periodistas en riesgo*

18. Tanto la LGV como el CNPP cuentan con esquemas de protección a víctimas, que incluyen a periodistas en riesgo. En el caso de la LGV hay un esquema de protección que puede adoptarse tanto si la o el periodista son las víctimas directas de las agresiones (incluyendo amenazas u hostigamientos), como si solamente adquiere el riesgo por acompañar periodísticamente el caso de una víctima directa, en cuyo caso se denomina “víctima potencial”. Esa distinción no disminuye el derecho de la o el periodista a beneficiarse de las medidas de protección. La calidad de víctima directa permite cubrir a las personas más allegadas a la o el periodista al esquema de protección, en calidad de “víctimas indirectas”. Las conductas que ameritarían tal protección pueden ser violaciones de derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, así como delitos contenidos en la legislación penal.
19. En el caso del CNPP, el esquema de protección solamente puede aplicarse si la o el periodista es víctima directa de la agresión, o a favor de sus personas más allegadas, a las que se les dará la calidad de ofendidos, en caso de homicidio o de que no pudiera ejercer personalmente los derechos reconocidos por el Código. Las conductas que hacen procedente la protección solamente son aquellas tipificadas como delitos en la legislación penal sustantiva.
20. Por lo que a los supuestos subjetivos de procedencia de las medidas de protección, la LGV es más amplia que el CNPP. En contraste, las medidas de protección que ofrece la LGV deben buscarse en el cuerpo del CNPP, al que remite el texto de la Ley. En este sentido, la LGV no enuncia cuáles serán las medidas de protección, sino que se limita a enunciar un conjunto de principios que las autoridades deberán observar al aplicarlas, enunciadas en el Artículo 40:

- I. Principio de protección: Considera primordial la protección de la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de las personas;
  - II. Principio de necesidad y proporcionalidad: Las medidas de protección deben responder al nivel de riesgo o peligro en que se encuentre la persona destinataria, y deben ser aplicadas en cuanto sean necesarias para garantizar su seguridad o reducir los riesgos existentes;
  - III. Principio de confidencialidad: Toda la información y actividad administrativa o jurisdiccional relacionada con el ámbito de protección de las personas, debe ser reservada para los fines de la investigación o del proceso respectivo, y
  - IV. Principio de oportunidad y eficacia: Las medidas deben ser oportunas, específicas, adecuadas y eficientes para la protección de la víctima y deben ser otorgadas e implementadas a partir del momento y durante el tiempo que garanticen su objetivo.
21. Las medidas de protección que habrá de adoptar el CNPP —y a las que remite la LGV—, serían las siguientes, enunciadas en el artículo 137 del dictamen:
- I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;
  - II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;
  - III. Separación inmediata del domicilio;
  - IV. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;
  - V. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;
  - VI. Protección policial de la víctima u ofendido;
  - VII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;
  - VIII. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y
  - IX. El reintegro de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

22. La LGV crea una Asesoría Jurídica especializada en el acompañamiento multidisciplinario a las víctimas durante los procesos administrativos y judiciales que enfrenten. El CNPP adopta la figura y la dota de un papel activo en las diversas etapas del procedimiento penal.

*Investigación de casos de agresión contra periodistas*

23. Tanto la LGV como el CNPP abundan en disposiciones encaminadas a garantizar a las víctimas, incluyendo a periodistas, su derecho de acceso a la justicia. La LGV es más enfática en la interdependencia entre ese derecho y los de acceso a la verdad y a la reparación, por lo que el impacto del CNPP en este aspecto debe potenciarse con una lectura sistémica de los derechos sustantivos de las víctimas, que dan su tonalidad restaurativa y transformadora a la procuración e impartición de justicia.
24. El aspecto más relevante que incorporan las normas analizadas a la investigación de casos de agresión contra periodistas podría ser el que leemos en el Artículo 21 del CNPP, que retoma del Código Federal de Procedimientos Penales vigente la facultad del Ministerio Público de la Federación de conocer de delitos del fuero común cometidos contra periodistas bajo determinadas condiciones, tal como se decretó mediante la reforma de 3 de mayo de 2013<sup>12</sup> (impulsada por el CJDH, Freedom House, Artículo 19 México, entre otras organizaciones). Esta figura extraordinaria, que se desprende de la reforma al Artículo 73 fracción XXI constitucional, de 25 de junio de 2012,<sup>13</sup> precisa que los delitos del fuero común hayan sido cometidos contra periodistas, personas o instalaciones, afectando, limitando o menoscabando con ello el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. El dictamen conserva las nueve causales de procedencia de la atracción, así como

<sup>12</sup> DOF de 3 de mayo de 2013, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5297902&fecha=03/05/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297902&fecha=03/05/2013)

<sup>13</sup> DOF de 25 de junio de 2012, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5256052&fecha=25/06/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5256052&fecha=25/06/2012)

la jurisdicción de los órganos jurisdiccionales del fuero federal para conocer de estos casos.

25. Tanto la LGV como el CNPP insisten en la obligación de las autoridades involucradas en la investigación de hechos constitutivos de agresiones contra periodistas de actuar con debida diligencia y respeto al debido proceso. En la LGV es uno de los principios generales de actuación, y en el CNPP se inserta como principio general, en su modalidad de respeto al debido proceso, así como obligación de debida diligencia de ministerios públicos y jueces en artículos diversos.

#### *Reparación integral del daño*

26. Una de las principales diferencias entre la LGV y el CNPP radica en sus esquemas de reparación del daño. Mientras la LGV contempla cinco grupos de reparaciones, consistentes en la restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y no repetición del daño, el CNPP solamente hace referencia a la restitución, bajo la modalidad de “medida provisional”, siempre que la naturaleza del hecho lo permita. Lo denomina “restablecimiento de las cosas al estado previo”. Huelga decir que se trata de un desfase con respecto al modelo vanguardista e integral de la LGV, que además insiste en que la reparación va más allá de lo meramente material o económico. El CNPP, al hablar de las reparaciones que deben constar en las sentencias penales, se limita a referirse a ellas como “indemnización”.

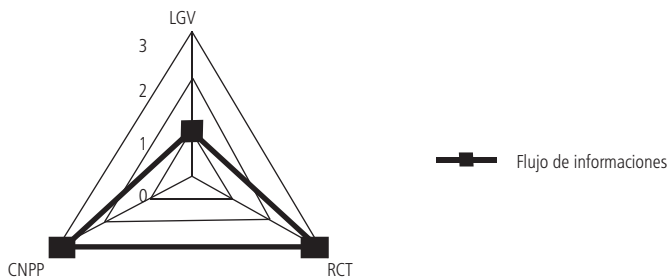
#### *Combate a la impunidad en delitos contra periodistas*

27. El procedimiento penal enunciado en el CNPP carece de los alcances transformadores de la LGV, en el sentido de que no ataca las causas de la violencia. Es probable que el lugar adecuado para abordar el tema no sea justamente el código penal adjetivo, pero ello implica de nueva cuenta que se piense el procedimiento penal como un sistema conformado por un bloque normativo que incluye también a la LGV.

28. El CNPP no contempla medidas de combate a la impunidad, en tanto que, al subrayar la importancia del derecho a la verdad —que es imprescriptible, de titularidad difusa y universal— la LGV empodera a las víctimas para construir mecanismos alternativos a las penas corporales en su búsqueda de justicia. Contar con mecanismos de investigación y difusión de la verdad histórica de los hechos permite que incluso en casos de delitos ya prescritos pueda hacerse justicia honrando la memoria de las víctimas y revelando indicios y significaciones sobre los hechos que impacten colectivamente.
29. El uso combinado de medidas de satisfacción y no repetición puede representar un efecto multiplicador desde la resolución de casos que sigan un procedimiento —o no— conforme al CNPP, pero que invoquen el esquema de reparaciones de la LGV. Los pedidos de disculpas públicas, las comisiones de investigación sobre delitos sin resolver, o la remoción de obstáculos legales o políticas públicas que ponen en riesgo a periodistas y otras poblaciones, pueden tener un efecto disuasivo para prevenir las agresiones, a la vez que iluminar con informaciones, hallazgos y precedentes otros casos que esperan aún solución.

### Impacto de la legislación analizada en la garantía de libre flujo de informaciones

GRÁFICA 3  
FLUJO DE INFORMACIONES



*Restricciones al libre flujo de informaciones en el proceso penal*

30. El CNPP establece un conjunto de hipótesis bajo las cuales la actuación de periodistas en el marco del procedimiento penal está acotada.
31. Por una parte, el CNPP enuncia un conjunto de medidas de disciplina en las audiencias públicas, se limitan las intervenciones de personas ajenas al proceso, que no pueden dirigirse a las partes, por ejemplo para hacer entrevistas. Violar esta disposición puede generar sanciones contra quien lo haga. La presencia de periodistas en las salas de audiencias debe notificarse previamente a la instancia de impartición de justicia que corresponda. Con todo, el acceso a las audiencias e incluso a la carpeta digital del caso está permitida, dentro de los límites ya señalados, así como bajo un criterio de protección de datos personales, que responde al propósito de proteger el derecho a la privacidad de las partes y otras personas involucradas en el proceso. Las audiencias no podrán ser grabadas ni transmitidas por los medios (Artículo 55 del dictamen).
32. Por otra parte, el principio de publicidad de las audiencias, que está reconocido por la Constitución, admite un conjunto de excepciones enunciadas en el artículo 64 del dictamen. Si bien la protección de la integridad de las partes procesales, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, o incluso la salvaguarda de la seguridad pública o nacional y la información pública clasificada como secreta pueden ser hipótesis legítimas para restringir la publicidad de las audiencias, resulta deficientemente justificable que dentro de las excepciones enunciadas en el artículo de mérito no se incluya una especificación sobre la determinación del carácter confidencial de informaciones públicas (el dictamen dice que la audiencia puede ser parcial o totalmente cerrado cuando “III. Peligro un secreto oficial, particular, comercial o industrial, cuya revelación indebida sea punible”), que debería al menos hacer referencia a lo dispuesto por la legislación en la materia, y más aún, que se exceptúe la publicidad cuando “IV. El Órgano Jurisdiccional

estime conveniente”. El resto de las excepciones pueden estar pulcramente fundadas y motivadas, pero la enunciada en la fracción IV subvierte la racionalidad de la excepción, dando una facultad discrecional potencialmente arbitraria a la autoridad judicial.

*Constitucionalización del derecho humano a recibir y difundir informaciones, así como de la prohibición de censura previa*

33. La RCT cuenta entre sus virtudes con la armonización del texto constitucional con los estándares convencionales en materia de libertad de expresión, particularmente con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que incluyen como elemento esencial a la libertad de expresión el derecho de toda persona a investigar o buscar, y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. De esta manera, el párrafo segundo del artículo 6º constitucional establece que “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.”
34. El nuevo Artículo 7º constitucional incorporó otros elementos contenidos en el mismo artículo 13 de la CADH, por ejemplo la prohibición de la censura previa y del control indirecto sobre los medios. Es temprano para señalarlo, sobre todo si no hay legislación secundaria disponible, pero deberá cuidarse la manera en la cual el Estado equilibrará la prohibición de la censura previa con otros imperativos que se impone en el nuevo Artículo 6º, por ejemplo, que en virtud de la redimensión de las telecomunicaciones y la radiodifusión como servicios públicos, objetos de derechos de titularidad universal, deba garantizar que las primeras sean prestadas “en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, con-

vergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias”, y las segundas, “en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el Artículo 3o. de esta Constitución”. El espíritu de la norma no es *a priori* incompatible con el bloque de constitucionalidad en derechos humanos, pero es preciso que los criterios y las prácticas a aplicar ponderen el frágil balance entre una visión sustantiva de lo que *es bueno para las audiencias*, sin una discusión más profunda al respecto. A nivel de promesa, el tema es una veta mínimamente explorada en el país. Excede el propósito de este análisis ofrecer una conclusión sobre la tensión que se enuncia, salvo apuntar la deseabilidad de que el tema fuera objeto de un debate amplio, plural y abierto sobre las relaciones entre medios y audiencias y sobre pasar del mero derecho de acceso a los medios, para abordar también sus contenidos. Es una discusión potencialmente democratizadora.

35. Aunque la LGV no menciona nada sobre el libre flujo de informaciones, cabe advertir que también hay una oportunidad para articular los alcances transicionales de esta legislación con la RCT por lo que hace a la difusión de materiales que permitan la reconstrucción de la memoria histórica, la dignificación de las víctimas y el desarrollo de plataformas para garantizar el derecho a la verdad.

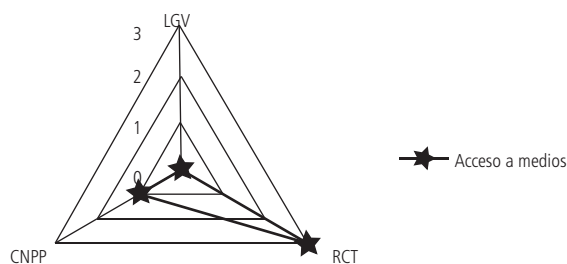
### *Derecho de réplica*

36. Conforme al Artículo transitorio Tercero fracción IV, en diciembre de 2013 venció el plazo fijado al Congreso de la Unión para regular el derecho de réplica, uno de los pendientes más relevantes en el tema, materia de diversas recomendaciones internacionales a México. Al respecto, varios expertos en el tema han advertido que el proyecto emanado de la Cámara de Diputados es deficiente al sobrecargar de obstáculos y requisitos a quienes busquen

ejercer este derecho, por ejemplo, judicializándolo.<sup>14</sup> La discusión parlamentaria sigue abierta, en la Cámara de Senadores.

## Impacto de la legislación analizada en el libre acceso a los medios y tecnologías de la información y la comunicación

GRÁFICA 4  
ACCESO A MEDIOS



### *Combate a la concentración y monopolio de frecuencias*

37. Uno de los aspectos más extensamente tratados por la RCT es el de la prevención de fenómenos de concentración en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión, así como de fomento a la concurrencia. Incluso se prevé que se tipifiquen como delitos las conductas tendientes a la concentración en la materia (Artículo tercero transitorio, fracción I). Parecería que hay dos reformas de telecomunicaciones: la de los grandes principios y derechos universales ligados a la libertad de expresión (Artículos 6º y 7º) y la de las grandes maquinarias de regulación económica, con tribunales, procedimientos y organismos autónomos altamente controlados.
38. El fuerte acento economicista de la reforma en este punto deja en un segundo plano la libre concurrencia de iniciativas no lucrativas de libertad de expresión, que podrían quedar rezagadas en el juego de las contraprestaciones,

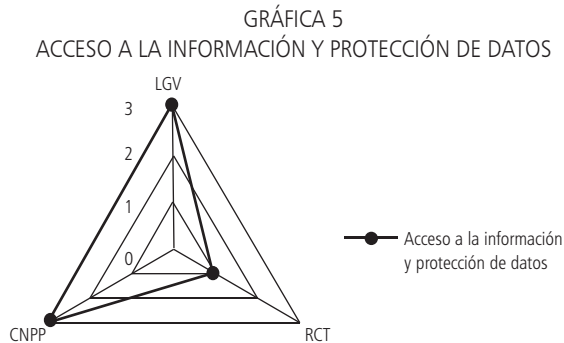
<sup>14</sup> Véase, Ramírez, Darío (2013), *El derecho de réplica en vilo*, en *Sin Embargo* (digital) de 30 de enero de 2014, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/opinion/30-01-2014/21235>

la sobrerregulación y los pasillos burocráticos de las nuevas —y complejas— instituciones. Aunque son mencionados en la reforma, los medios de comunicación comunitarios, indígenas, independientes o experimentales parecerían encuadrarse en una arena muy distinta a la de los grandes corporativos de la comunicación, en el renglón de la asistencia y el fomento, antes que en el de la competencia. No hay una política clara en la reforma para igualar a los desiguales en términos de acceso a los medios.

### *Constitucionalización del derecho humano a la Internet y las telecomunicaciones*

39. Uno de los aspectos más prometedores de la RCT es la elevación a rango constitucional del derecho de acceso a las tecnologías de información y comunicación, formulada en el párrafo tercero del nuevo artículo 6º constitucional: “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet”. Esta disposición se vincula con numerosos aspectos de una agenda hacia un gobierno electrónico, particularmente en áreas tales como la educación o la administración de justicia. Sin la garantía efectiva del nuevo derecho a la Internet, la viabilidad de figuras nuevas como el sistema acusatorio regulado por el CNPP serían un mero simulacro legislativo. Sin duda, junto a otros temas como el de las audiencias y los contenidos de los medios, el del cumplimiento de las obligaciones del Estado (promover, proteger, respetar, garantizar) en materia de acceso a las tecnologías de información y comunicación deberá abrir un debate y una agenda de investigación para la sociedad civil y la academia. Si la sociedad civil evalúa las potencialidades de este derecho, tendría más posibilidades de evitar que las telecomunicaciones sean un servicio público deficiente como ocurre con tantos otros.

## Impacto de la legislación analizada en el acceso a la información pública y la protección de datos personales



40. Un tema común a la LGV y el CNPP es la protección de los datos personales y otras informaciones que pongan en riesgo a las víctimas o al proceso, o que las expongan a intromisiones injustificadas a su vida privada, situación que es tanto más delicada en la situación de daño que experimentan. Es una tutela plenamente justificable.
41. Por otro lado, el dictamen de CNPP contiene diversas disposiciones relacionadas con facultades de las autoridades ministeriales para —con autorización o no del juez de control— intervenir en el ámbito privado de la persona para tener acceso a su información personal. El uso de las redes de radiofrecuencia y telecomunicaciones juega un papel importante sobre todo en la dotación de facultades ministeriales para la intervención de comunicaciones privadas. De hecho, el dictamen de CNPP (Artículo 301), mandata:

Los concesionarios, permisionarios y demás titulares de los medios o sistemas susceptibles de intervención, deberán colaborar eficientemente con la autoridad competente para el desahogo de dichos actos de investigación, de conformidad con las disposiciones aplicables. Asimismo, deberán contar con la capacidad técnica indispensable que atienda las exigencias requeridas por la autoridad judicial para operar una orden de intervención de comunicaciones privadas.

## Conclusiones

Las legislaciones analizadas ofrecen un panorama muy amplio de agendas de incidencia legislativa, de diseño de políticas públicas y trabajo de acompañamiento a periodistas víctimas de agresiones. La concurrencia de normas que afectan a estructuras, agendas, temáticas y actores tan diversos ofrecen la oportunidad de construir casos paradigmáticos que catapulten un movimiento hacia la democratización del debate sobre los medios de comunicación y el empoderamiento de la comunidad periodística frente a las empresas del sector.

Resultaría deseable que en los próximos meses, en el proceso hacia la aprobación de las normas pendientes y la implementación de las recientemente publicadas se planteara un conjunto de estrategias para profundizar los alcances que tendrá la adopción de estos ordenamientos, y pugnar por dotarlos de una orientación democrática, antes que dejarlos a los azares de la burocratización, la simulación o el mercantilismo.





# **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión contraria principios básicos constitucionales y de Libertad de Expresión**

*Octubre 2014*



Aleida Calleja\*

La Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión contraviene varios artículos de la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en adelante la reforma) aprobada en junio del 2013, así como estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de Libertad de Expresión y Derecho a la Información. El presente artículo detalla en un primer momento los derechos y principios vulnerados, expone la falta de contrapesos para la defensa de los derechos, así como los primeros efectos de la Ley.

## Los derechos y principios vulnerados

1. Tiene un efecto inhibitorio para ejercer la libertad de expresión y viola la protección de datos personales y derecho a la intimidad al permitir a todas las autoridades involucradas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (policía federal, Secretaría de Marina, Procuraduría General de la República, el Centro de Información y Seguridad Nacional, entre otras), puedan intervenir las comunicaciones y realizar la geolocalización de tiempo real sin controles, además de obligar a empresas de telefonía a conservar datos personales de los usuarios en un registro de comunicaciones durante dos años,

\* Coordinadora de Advocacy Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia OBSERVACOM [www.observacom.org](http://www.observacom.org) @callejag aleida.calleja@gmail.com.

incluso de manera indefinida, y permitir el acceso a los mismos sin autorización judicial ni otras salvaguardas (Artículos 189 y 190).

Estas disposiciones contravienen la prohibición de censura previa establecida en el Artículo 7º de la Constitución y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y de la libertad de expresión al ser medidas de restricción desproporcionada e innecesaria para la consecución de sus fines. Sobre la intervención de llamadas la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han determinado, que los datos de una comunicación deben ser protegidos por el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, por lo que interceptación, almacenamiento, tratamiento y acceso, debe contar con autorización y controles judiciales como lo marcan los *Principios Internacionales sobre la Aplicación de los Derechos Humanos a la Vigilancia de las Comunicaciones*.

En el reconocimiento de que este tipo de instrumentos son necesarios para combatir la delincuencia y se utilizan en otros países, también es cierto que requieren de medidas de control para evitar que puedan ser utilizadas indebidamente por funcionarios. Este es quizá uno de los más graves retrocesos que hay en la ley, porque sienta las bases para una vigilancia masiva por parte de las autoridades sin que existan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Solicitar la intervención de comunicaciones, aplicaciones y contenidos sin necesidad de una orden judicial o algún otro mecanismo de control, abre un amplísimo margen discrecional para la intervención de comunicaciones para instancias que sabemos están ampliamente penetradas por la corrupción y en algunos casos por la propia delincuencia organizada.

Esto es particularmente riesgoso para periodistas y defensores de derechos humanos, pues cuentan con información muy sensible sobre actos de corrupción, abusos de autoridad, entre otros. Organizaciones que documentan las agresiones, asesinatos y desapariciones de estos sectores, como la internacional Artículo 19, han encontrado que en más de la mitad de los casos existe la participación de funcionarios estatales en este tipo de hechos, así que con las disposiciones apro-

badas se sientan las bases también para vigilar a actores incómodos y a la oposición política.

2. Establece criterios discriminatorios a los medios de uso social, comunitario e indígena al impedir que tengan diversidad de opciones de financiamiento, incluyendo la posibilidad de tener espacios comerciales, y los confina depender de los recursos de la publicidad oficial de acuerdo al Artículo 89, fracción VII, que establece que los medios de uso comunitario e indígena podrán tener ingresos de la:

Venta de publicidad a los entes públicos federales, los cuales destinaran el uno por ciento del monto para servicios de comunicación social y publicidad autorizado en sus respectivos presupuestos al conjunto de concesiones de uso social comunitarias e indígenas del país, el cual se distribuirá de forma equitativa entre las concesiones existentes. Las Entidades Federativas y Municipios podrán autorizar hasta el uno por ciento para dicho fin de conformidad con sus respectivos presupuestos.

Ese porcentaje fijo en la ley será cada vez más reducido para las emisoras una vez que su número crezca y por otro lado deja a discrecionalidad de las entidades federativas y de los municipios la posibilidad de autorizar la publicidad oficial en las emisoras dejando un alto margen de discrecionalidad para que pueda ser utilizada como vía para incidir en las líneas editoriales o informativas de estos medios por lo que se abren amplias condiciones para que pueda ser utilizada para acallar voces críticas.

De acuerdo a la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece que:

La legislación debería definir apropiadamente el concepto de medio de comunicación comunitario, incluyendo su finalidad social y no comercial, y su independencia operativa y financiera del estado y de intereses económicos Asimismo-

mo, la legislación debería: (1) prever procedimientos sencillos para la obtención de licencias; (2) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida acceder a ellas; y (3) la posibilidad de que utilicen distintas fuentes de financiación, como la publicidad, como medio para financiarse... Es imprescindible, que se remuevan todas las restricciones desproporcionadas o discriminatorias que impiden que los operadores de radio y televisión, en todas las modalidades, puedan cumplir cabalmente con la misión comercial, social o pública que tienen asignada.<sup>1</sup>

En todo caso, la legislación debería incluir suficientes garantías para que por vía de la financiación oficial no se conviertan en medios dependientes del Estado.

Estas condiciones son altamente contrastantes frente a la capacidad de publicidad que tienen los medios comerciales, lo cuales en televisión abierta podrán comercializar hasta el 30 por ciento de su tiempo total de programación, en radio abierta hasta el casi el 60 por ciento de su tiempo y la televisión restringida hasta seis minutos por hora, esto sin contar la promoción de bienes y servicios por más de cinco minutos que no serán contabilizados como espacios comerciales.

Esos criterios discriminatorios también se aplican para el acceso a las frecuencias que los deja en una alta incertidumbre jurídica al mantener cláusulas altamente discrecionales e inequitativas para acceder a las frecuencias, al establecer los mismos requisitos que a los medios de uso público (artículo 85), como si tuvieran las mismas condiciones y capacidades, dejando al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) *mediante lineamientos de carácter general los términos en que deberán acreditarse los requisitos previstos en este artículo* para que los medios comunitarios e indígenas puedan acceder a las frecuencias, con lo cual se deja un amplio margen discrecional para que la autoridad pueda imponer los requisitos técnicos y financieros sin ningún

<sup>1</sup> CIDH. *Informe Anual 2008*. Volumen II: *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo IV, párr. 106.

tipo de restricción, esta capacidad discrecional ha sido el principal obstáculo en México para que comunidades puedan acceder a las frecuencias desde la ley de radio y televisión de 1960, con lo cual se contraviene el principio 12 de la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión* “Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”, así como los estándares para una radiodifusión libre el incluyente:

La jurisprudencia interamericana ha destacado que, en relación con la protección, garantía y promoción de los derechos humanos, los Estados no sólo deben abstenerse de realizar acciones o favorecer prácticas que de cualquier manera se encuentren dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones que, de *iure* o de *facto*, discriminen o excluyan arbitrariamente a ciertos grupos o personas en [su] goce o ejercicio, sino que, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación.<sup>2</sup>

Igualmente resultan discriminatorias las disposiciones establecidas en el Artículo 90, al restringir la operación de estos medios las peores frecuencias de las bandas del AM y FM:

El Instituto deberá reservar para estaciones de radio FM comunitarias e indígenas el diez por ciento de la banda de radiodifusión sonora de FM, que va de los 88 a los 108 MHz. Dicho porcentaje se concesionará en la parte alta de la referida banda.

<sup>2</sup> CIDH. *Informe Anual 2008*. Volumen II: *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo IV, párr. 230.

El Instituto podrá otorgar concesiones para estaciones de radio AM, comunitarias e indígenas, en el segmento de la banda del espectro radioeléctrico ampliada que va de los 1605 a los 1705 KHz. Lo anterior, sin perjuicio de que el Instituto pueda otorgar concesiones de uso público, comercial o social, que no sean comunitarias o indígenas, en el resto del segmento de AM. (Fracción IV del Artículo 90).

La reserva del espectro que es una recomendación de los organismos internacionales de protección a la libertad de expresión, como mecanismo para promover el pluralismo y la diversidad en la radiodifusión, se ve ampliamente deformada con este artículo que confina a los medios comunitarios e indígenas a las peores condiciones técnicas del espectro.

En términos del plazo de las concesiones para este tipo de medios también existe un trato discriminatorio, pues mientras a la concesión única para dar todo tipo de servicios convergentes tiene una duración de 30 años y los medios de uso comercial por 20 años, a los sociales se les deja un plazo de 15 años.

El trato igual entre desiguales violenta un principio jurídico de igualdad ante la ley. Las disposiciones contradicen los mínimos estándares del sistema interamericano tanto en el acceso a las frecuencias<sup>3</sup> como en las condiciones para su desarrollo tal como lo establece la Declaración Internacional sobre Diversidad en la Radiodifusión:<sup>4</sup>

La radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación, debe beneficiarse de procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias, no debe tener que cumplir con requisitos tecnológicos o de otra índole severos para la

<sup>3</sup> CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Principio N°12, octubre 2000 “Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

<sup>4</sup> Relatores Libertad de Expresión ONU, OEA, OSCE y CADHP, Declaración Internacional sobre Diversidad en la Radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

obtención de licencias, debe beneficiarse de tarifas de concesionaria de licencia y debe tener acceso a publicidad.

No obstante lo anterior, además se endurecen de manera desmedida las sanciones para quienes operen estaciones sin la autorización correspondiente con “Con multa por el equivalente de 6.01% hasta 10% de los ingresos de la persona infractora” (Artículo 298, Inciso E, fracción I), en caso de que esta no pueda ser aplicada entonces aplicará una multa hasta por el equivalente a ochenta y dos millones de veces el salario mínimo (Artículo 299, fracción IV), esta medida desproporcional al fin que se persigue genera una condición severamente inhibitoria para que las comunidades ejerzan su libertad de expresión, tal como lo marca el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH):

Las sanciones por el uso irregular de una licencia de radio o televisión pueden comprometer gravemente derechos fundamentales de las personas involucradas y generar un efecto inhibitorio o de silenciamiento del debate democrático. Al respecto, en tanto la libertad de expresión engloba dos aspectos—el derecho de expresar pensamientos e ideas y el derecho de recibirlas—, cuando este derecho es restringido a través de una interferencia arbitraria, afecta no sólo el derecho individual de expresar información e ideas, sino también el derecho de la comunidad en general de recibir todo tipo de información y opiniones.<sup>5</sup>

3. Vulnere la autonomía y las facultades del IFT, al que confina al ámbito de regulación meramente técnico y le impone coordinarse para su actuación a varias instituciones que están al mando del Ejecutivo Federal, en especial a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Esto diluye el gran avance que significó la autonomía del regulador, que suponía un modelo innovador en América Latina y de cumplimiento al más alto estándar internacional del

<sup>5</sup> CIDH, *Informe Anual 2003*. Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: Asignación discriminatoria de la publicidad oficial, párr. 4.

sistema interamericano que establece: “[...] En particular, es fundamental que los órganos de regulación o fiscalización de los medios de comunicación sean independientes del poder ejecutivo, se sometan completamente al debido proceso y tengan un estricto control judicial”.<sup>6</sup>

El Artículo 99 va más allá de la constitución y permite a la Secretaría de Hacienda emitir opinión respecto de todas las contraprestaciones a las que se refiere la ley por el uso del espectro, limita la posibilidad de que pueda imponer límites a la concentración nacional y regional, al concesionamiento y a la propiedad cruzada (Artículos 285 y 286), al establecer supuestos sumamente limitados sobre su definición, así como las medidas que puede adoptar ese órgano regulador para evitar la indebida concentración de medios.

La facultad para impedir la indebida concentración de medios es más radical en el Artículo transitorio 9º al disponer que mientras exista un agente económico preponderante, no requerirán autorización del IFT las concentraciones que se realicen entre concesionarios de servicios específicos, con lo cual se permite de facto una mayor concentración de la ya existente altísima concentración mediática en el país.

Si bien la ley es clara y concisa respecto de las medidas de regulación asimétrica para agentes preponderantes o con alto poder sustancial de mercado en telecomunicaciones, especialmente en telefonía e internet, en materia de radiodifusión permite que los actuales jugadores que ya controlan la producción y distribución de contenidos audiovisuales sigan manteniendo el monopolio de la opinión pública, pues es esta plataforma tecnológica la que permite el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información.

Aunque por mandato constitucional habrá la licitación de dos nuevas cadenas de televisión digital abierta y una nueva cadena nacional de televisión pública, en el caso de las dos primeras se mantendrán en el ámbito del sector comercial lo cual no garantiza mayor pluralismo y diversidad, y deberá de tomarse en cuenta la gran barrera de entrada que tendrán para competir,

<sup>6</sup> CIDH, *Informe Anual 2008*, Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 82.

pues las actuales televisoras podrán acceder a la mayor parte de la ganancia espectral producto de la multiprogramación, con lo cual se multiplicarán hasta por cuatro veces con sus señales. Esto contradice la Declaración Conjunta de las Relatorías sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre:

Se deberían adoptar, según sea necesario, medidas especiales para evitar que la transición digital terrestre fomente una concentración mayor o indebida de la propiedad o el control de los medios. Esto podría incluir medidas de regulación relativas a la operación de multiplexores, normas claras sobre fijación de precios y competencia respecto de multiplexores y redes de distribución y la separación de las operaciones de distribución y contenidos en una misma empresa, entre otras cosas.<sup>7</sup>

4. Respecto de los derechos de las audiencias en los servicios de radiodifusión, la ley es laxa al establecer un catálogo limitado (Artículo 255), y viola el principio 6 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión al establecer por ley la existencia de códigos de ética en los medios en los cuales se contendrán los derechos de las audiencias (Artículo 259), que establece: *La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados*. Pero la parte más absurda es que las sanciones en caso de violación a estos derechos serán a los defensores de las audiencias quienes serán sancionados, en lugar de los concesionarios. (Artículo 311, C) I y II).
5. En una redacción confusa a los medios de uso público se les deja en un régimen de alta discrecionalidad para su operación, en oposición a la constitución que establece que los medios públicos deberán de tener garantizada su independencia editorial y de operación. En lugar de establecer con transparencia el funcionamiento de este tipo de medios en la Ley Federal

<sup>7</sup> Punto 3: Promover la diversidad y otras metas vinculadas, inciso h.

de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el Congreso aprobó la ley que crea el Sistema de Radiodifusión del Estado Mexicano, que por su ambigüedad no queda claro si ese sistema será solamente quien opere una cadena de televisión y otra de radio de alcance nacional o controlará a todos los sistemas de radiodifusión pública existentes en el país, además ignora el mandato de asegurarles su independencia editorial y les limita las fuentes de financiamiento obligando a su dependencia al presupuesto gubernamental, dejándoles la posibilidad de patrocinio por tan solo cinco segundos. Las regulaciones impuestas a este sector van en sentido contrario a lo establecido en la Declaración Internacional sobre Diversidad en la Radiodifusión para garantizar medidas especiales para su fortalecimiento.<sup>8</sup>

La restricción del financiamiento vía los patrocinios que resulta una limitación arbitraria y sin sustento, se ve especialmente agravada cuando se determinan multas por el equivalente de 0.76 por ciento hasta el 2.5 por ciento de los ingresos por exceder del tiempo de duración en la transmisión de patrocinios tratándose de concesionarios de uso público (Artículo 308, B, II), así como multa por el equivalente de 2.51 por ciento hasta el 5 por ciento de sus ingresos, por incluir dentro de los patrocinios la comercialización o venta de algún producto o servicio.

Esto es altamente contrastante con las multas a los medios comerciales con multa por el equivalente de 0.51 por ciento hasta el uno por ciento de los ingresos del concesionario autorizado o programador, por: no poner a disposición de las audiencias mecanismos de defensa o no nombrar defensor de las audiencias o no emitir códigos de ética (Artículo 311 B I y II).

<sup>8</sup> “Se requieren medidas especiales para proteger y preservar los medios públicos en el nuevo espacio radioeléctrico. El mandato de los medios públicos debe estar claramente establecido por ley y debe incluir, entre otros, el contribuir a la diversidad, la cual debe ir más allá de ofrecer diferentes tipos de programación, dar voz a y satisfacer las necesidades de información e intereses de todos los sectores de la sociedad. Se deben explorar mecanismos innovadores para el financiamiento de los medios públicos, de forma tal que éste sea suficiente para permitirles cumplir con su mandato de servicio público, que sea garantizado por adelantado para periodos de varios años y que sea ajustado de acuerdo a la inflación”.

6. Los límites a la concentración, la propiedad cruzada, la regulación asimétrica, la desinversión para la partición de monopolios, los criterios de preponderancia y poder sustancial de mercado, especialmente en la radiodifusión, no limitan el control de las actuales televisoras, al contrario los afirman condiciones para su posición dominante, lo cual contrasta con las medidas en telecomunicaciones que son específicas y claras. Llama la atención la determinación de sólo declarar a un agente preponderante por cada sector, por lo que se evade la posibilidad de que Televisa sea preponderante en televisión restringida cuando controla cerca del 70 por ciento en satélite y más del 60 por ciento en cable, segmento que le ha representa su mayor crecimiento. Esta disposición contraria la reforma que determina la aplicación de la preponderancia en todos los segmentos.

La concentración mediática es una de las barreras más importantes a la libertad de expresión por los efectos nocivos a los procesos democráticos, reconocido así por el principio 12 de los Principios para la Libertad de Expresión de la CIDH y por la Declaración Internacional sobre Diversidad en la Radiodifusión de los Relatores de Libertad de Expresión en el mundo.<sup>9</sup> La posibilidad de combatir la extrema concentración que México sufre se aleja ostensiblemente con la ley aprobada por el Congreso.

7. Carece de una regulación eficaz de contenidos audiovisuales en temas esenciales como derechos y la protección de la niñez, la publicidad engañosa, de fortalecimiento de la producción independiente y los derechos de las audiencias y los usuarios haciendo nugatorio su ejercicio en la práctica. En este rubro hay que resaltar que en el paquete de iniciativas el Presidente no envió la Ley Reglamentaria del Derecho de Réplica, uno de los derechos

<sup>9</sup> “En reconocimiento de la particular importancia que la diversidad de los medios de comunicación tiene para la democracia, para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes anti-monopólicas. Tales medidas deben implicar el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles. Además deben involucrar un monitoreo activo, el tomar en cuenta la concentración de la propiedad, en caso que sea aplicable, en el proceso de concesión de licencias, el reporte con antelación sobre grandes combinaciones propuestas, y la concesión de autoridad para evitar que tales combinaciones entren en vigor”.

básicos de libertad de expresión que la Constitución establece y es reconocido por el Artículo 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos plantea que la regulación sobre radiodifusión, en tanto puede implicar una limitación al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, debe estar establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley, tanto en el sentido formal como material. A este respecto es aplicable la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-6/86, según la cual, la expresión “leyes” no significa cualquier norma jurídica, sino aquellos actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común. Es fundamental que el marco legal provea seguridad jurídica a los ciudadanos y ciudadanas y determine, en los términos más claros y precisos posibles, las condiciones de ejercicio del derecho y las limitaciones a que está sometida la actividad de radiodifusión, algo que no sucede con la legislación aprobada por el Congreso.

8. Aunque el último Artículo transitorio (18º) de la reforma se establece que los derechos laborales de los trabajadores de las empresas y organismos de telecomunicaciones y radiodifusión se respetarán en todo momento, la ley secundaria simplemente no dice una sola palabra sobre las obligaciones que tendrían estas instancias para garantizar esos derechos laborales. Aunque se insistió en dejar establecidos por lo menos la cláusula de conciencia de los comunicadores, el legislativo determinó omitir el mandato constitucional al respecto dejando nuevamente desprotegido a los trabajadores de la información.

En tal sentido tanto la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), como la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, contrarían al texto constitucional, especialmente en cuanto a la obligación del Estado Mexicano para garantizar la progresividad de los derechos

humanos, como a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de protección de la libertad de expresión.

### Organismos autónomos sin autonomía

El 13 de agosto el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) resolvió que la LFTR no viola el derecho a la privacidad y los datos personales de los ciudadanos al permitir que las instancias de seguridad nacional, de procuración y administración de justicia tengan acceso a nuestras comunicaciones y datos, nos ubiquen mediante la geolocalización en tiempo real.

El voto decisivo lo tuvo la presidenta Ximena Puente, quien comportándose como si fuera magistrada, estuvo en contra por considerar que no era procedente y que el instituto no está facultado para interponer dicha acción, entre otros falaces argumentos. Con esta determinación el IFAI vulneró su mandato de proteger la privacidad y los datos personales de millones de mexicanos, bajo esta lógica votaron también Eugenio Monterey, Francisco Acuña y María Patricia Kurczyn, quienes tiraron por la borda su autonomía constitucional y su capacidad para limitar los excesos del poder gubernamental. Los comisionados Areli Cano, Oscar Guerra y Joel Salas que expusieron sólidos argumentos para interponer la acción de inconstitucionalidad, quedaron en minoría.

Este episodio confirmó las acusaciones que en su momento emitieron diversos actores sociales, de que el nombramiento de varios de esos comisionados había sido a modo, que difícilmente tendrían independencia por su cercanía al habitante de Los Pinos, los comisionados cuestionados fueron los que precisamente votaron en contra de hacer la acción de inconstitucionalidad.

Esa era su primera prueba, después de que en este año se aprobara su autonomía constitucional y se ampliaran sus facultades, no fue gratuito que en las redes sociales se refirieran a ese órgano como #IFAIL.

Por su parte la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) mantuvo un silencio sepulcral no solamente durante el proceso de discusión de la

ley, sino también en la mínima posibilidad de que también pudiera interponer una Acción de Inconstitucionalidad. Este organismo que también tiene autonomía constitucional y tiene la facultad para combatir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) las leyes que podrían violar los derechos humanos, mantuvo mutis respecto de la LFTR, a pesar de las múltiples violaciones a nuestros derechos.

La controversia constitucional que pudo haber interpuesto el IFT ante la SCJN por la invasión de sus facultades, antes del 11 de septiembre, y que cinco de los siete comisionados que conforman su Pleno se negaron a llevar a cabo, es otra muestra de un poder autónomo que optó por subsumirse al Poder Ejecutivo para llevar la fiesta en paz, dándole la espalda a la sociedad.

Aunque era previsible. Ausentes de la discusión en el Congreso, apenas emitieron un tímido documento al legislativo que de manera rebuscada decía que la ley contenía disposiciones contradictorias a su deber regulatorio. Desde entonces sólo las comisionadas Adriana Labardini y María Elena Estavillo se atrevieron a solicitar audiencia para exponer sus puntos de vista, la cual fue rotundamente ignorada por los senadores y se le hizo el vacío en la agenda informativa, la noticia apenas si apareció en pequeños espacios en los periódicos de circulación nacional, en otros ni siquiera se le mencionó. Ese vacío informativo es el mismo que hemos visto en días recientes, pocas y flacas notas se han publicado al respecto.

Mientras Gabriel Contreras, Presidente del IFT y quien proviene de la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República; Fernando Borjón, Mario Fromow, Adolfo Cuevas Teja y Ernesto Estrada se sentaron cómodamente a aceptar un IFT debilitado, con valentía las únicas dos mujeres comisionadas, Labardini y Estavillo, trabajaron forzosamente para presentar un proyecto de controversia que simplemente fue rechazado por sus colegas, en una reunión del Pleno que debió de haber sido pública, como lo hizo el IFAI, para que la sociedad conociera sus argumentos para su negativa.

Estos órganos autónomos nos cuestan miles de millones de pesos al año, que pagamos todos nosotros con nuestros impuestos, que están ahí para proteger

nuestros derechos con independencia de los poderes gubernamentales, políticos y económicos, pero su actuación y/o su omisión son la constante. ¿Para eso les dimos autonomía constitucional?

### El congreso, poder sin poder

En las pocas horas que restaban del 13 de agosto y a un punto de vencer el plazo para que la Cámara de Diputados entregara la acción de inconstitucionalidad por varios artículos de la LFTR, de acuerdo a la versión de la diputada perredista Purificación Carpinteyro, el excoordinador del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados, Luis Alberto Villarreal, frenó a los diputados que habían dado su firma, aunque la diputada panista Beatriz Zavala lo ha negado públicamente. El recurso legal tenía 174 firmas de las 167 que exige la ley, pero la operación de Villarreal impidió su entrega.

Al no interponer la Acción de Inconstitucionalidad, el Congreso se convirtió en un poder del Estado sin poder, que solo vota leyes al gusto del Ejecutivo Federal y los intereses de los consorcios mediáticos.

### Los primeros efectos de la ley

Al día siguiente de la entrada en vigor de la LFTR, el 14 de agosto, comenzamos a ver sus efectos, y nos dan la razón a quienes acusamos de sus inconsistencias y dedicatorias. En un comunicado a sus inversionistas, Televisa anunció la compra del 100 por ciento del capital social de Grupo Cable TV, operadora de Cablecom, por 8 mil 850 millones de pesos, con lo cual ahora controla el 63 por ciento de la televisión de paga nacional, sin que por ello sea determinado como preponderante, y por lo tanto sin que se le imponga una regulación asimétrica para que no tenga prácticas monopólicas.

Esto gracias a la ficción aprobada por los legisladores de que la preponderancia sea por sector y no por servicios, y por el Artículo noveno transitorio, según el cual, “en tanto exista un agente económico preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, las concentraciones entre agentes

económicos no requerirán de autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones”.

Este regalo a Televisa, y a otras empresas poderosas, le dio la pauta para que al día siguiente de la entrada en vigor de la ley se pueda ir de *shopping* y se concentre mucho más el mercado realmente convergente, pues en la TV restringida es donde se puede dar el triple o cuádruple *play*. Televisa concentra ahora el 76 por ciento de la televisión satelital, el 53 por ciento de la televisión de cable, el 63 por ciento del total de la televisión de paga y concentra 9.5 millones de los 15.1 millones de clientes de televisión de paga, y no puede ser declarado preponderante.

El Congreso pasmado como el resto de los poderes autónomos optaron por subsumirse al más viejo estilo del “sí, señor presidente”, por acción o por omisión.

# Protección de periodistas en el ámbito local en México

*Enero 2014*



Jaime Rochín del Rincón

El presente informe busca dar cuenta de las normas aplicables a las entidades federativas en materia de protección a periodistas con el propósito de servir como insumo para la mejor comprensión acerca de las medidas legislativas y políticas que deben emprenderse en México a nivel local para fortalecer las salvaguardas del ejercicio periodístico.

## Marco jurídico general sobre la protección a periodistas en las entidades federativas

1. Las obligaciones de garantizar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos corresponden por igual a todas las autoridades. La organización del Estado bajo la forma de la federación no exime a sus partes integrantes de acatar lo previsto por la Constitución general ni por los tratados internacionales signados y ratificados por el Estado. Las obligaciones generales que tienen las autoridades públicas locales del país se extienden también a las obligaciones específicas que se desprenden de la violación de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte, a saber, las de prevenir, investigar, sancionar y reparar el daño. Todo lo anterior es aplicable, por supuesto, a la libertad de expresión, la protección de quienes ejercen este derecho y la atención integral a las víctimas de agresiones cometidas por este ejercicio. Los siguientes

apartados enuncian las principales obligaciones para las entidades federativas que se desprenden del marco normativo constitucional, convencional, general y federal.

### *Marco constitucional y convencional*

2. Como se comentó previamente, todas las autoridades están obligadas a realizar los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales ratificados por México. Ello incluye tanto a las autoridades de los poderes constitucionales de las entidades federativas, como a las de organismos autónomos locales, las autoridades municipales y cualquier otro sujeto de derecho público bajo la jurisdicción estatal o municipal.
3. Las fuentes de las obligaciones en la materia incluyen no solamente normas primarias que reconocen expresamente elementos esenciales de la libertad de expresión, como los Artículos 6º y 7º constitucionales, sino también aquellas disposiciones convencionales como el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Mediante la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de octubre de 2013, los Artículos 6º y 7º constitucionales armonizaron sus contenidos para incorporar elementos esenciales de la libertad de expresión conforme a las normas convencionales, tales como el derecho de investigar, recibir y difundir informaciones, la prohibición de la censura previa y la imposición de controles indirectos, el reconocimiento del derecho de réplica y el derecho de toda persona a acceder a los medios y las tecnologías de la información y la comunicación.
4. Aunque la regulación del sector de telecomunicaciones y radiodifusión corresponde a las autoridades federales, las entidades federativas también están obligadas a abstenerse de cualquier actividad que implique un obstáculo al libre flujo de informaciones o al ejercicio efectivo de la libertad de expresión, por ejemplo, imponiendo controles indirectos en materia de publicidad oficial, o amenazando, hostigando o agrediendo de alguna otra

manera a quienes ejercen el periodismo. No sólo deben respetar el derecho de libertad de expresión, sino también hacerlo respetar por otros que pudieran incurrir en conductas lesivas de este derecho, así como prevenir con debida diligencia cualquier eventual violación de derechos humanos cometida por agentes estatales o particulares.<sup>1</sup>

5. La interpretación que las autoridades locales deben dar a las obligaciones internacionales en la materia debe estar cruzada por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, es decir, que los derechos deben respetarse, garantizarse y protegerse a todas y todos, sin jerarquizar la importancia entre unos derechos frente a otros (por ejemplo, el derecho de periodistas a la protección incluye la del derecho a la integridad física y mental, pero también derecho de acceso a la justicia, a la salud, al trabajo, y a todos los derechos que sea pertinente y posible proteger de manera integral para que la protección sea efectivamente interdependiente e indivisible), y no pueden restringirse o suspenderse arbitrariamente una vez que se han reconocido.

### *Competencia para conocer de delitos cometidos contra periodistas*

6. Aunque la protección que debe brindar el Estado a las personas tiene un alcance universal, las características particulares y las situaciones de quienes ejercen el periodismo ameritan la adopción de medidas de tutela reforzada, que reconozcan la diferencia del periodismo por lo que hace al mayor riesgo y vulnerabilidad al que se encuentra expuesto. Se trata de una obligación especial de protección. Bajo dicha consideración, motivados por crecientes episodios de violencia contra periodistas, así como por un escenario de impunidad generalizada en los casos de agresión documentados, el 25 de junio de 2012 se reformó el Artículo 73 fracción XXI de la Constitución, a fin de generar una herramienta de reparto competencial que permitiera a la auto-

<sup>1</sup> El Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y numerosas resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos insisten en estas obligaciones del Estado, que se enuncian en términos generales en el Artículo 1º párrafo tercero constitucional.

ridad investigadora federal atraer casos de delitos cometidos contra periodistas en el fuero común en determinados casos.

7. El 3 de mayo de 2013 se reformó un conjunto de disposiciones legales con el fin de regular la facultad de atracción, entre otros el Código Federal de Procedimientos Penales, cuyo Artículo 10 incluía entre las hipótesis de procedencia del caso, las siguientes:
  - I. Cuando existan indicios de que en el hecho constitutivo de delito hubiere participado algún servidor público de los órdenes estatal o municipal;
  - II. Cuando en la denuncia o querrela la víctima o el ofendido hubiere señalado como presunto responsable a algún servidor público de los órdenes estatal o municipal;
  - III. Cuando se trate de delitos graves así calificados por la ley;
  - IV. Cuando la vida o integridad física de la víctima u ofendido se encuentre en riesgo real;
  - V. Cuando lo solicite la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate;
  - VI. Cuando los hechos constitutivos de delito impacten de manera trascendente al ejercicio al derecho a la información o a las libertades de expresión o imprenta;
  - VII. Cuando en la entidad federativa en la que se hubiere realizado el hecho constitutivo de delito o se hubieren manifestado sus resultados, existan circunstancias objetivas y generalizadas de riesgo para el ejercicio del derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta;
  - VIII. Cuando el hecho constitutivo de delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas; o
  - IX. Cuando por sentencia o resolución de un órgano previsto en cualquier tratado internacional del que el Estado Mexicano sea parte, se hubiere determinado la responsabilidad internacional del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En cualquiera de los supuestos anteriores, la víctima u ofendido podrá solicitar al Ministerio Público de la Federación el ejercicio de la facultad de atracción.

8. El Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 5 de marzo de 2014,<sup>2</sup> sustituye al Código Federal y a las legislaciones homólogas en las entidades federativas para implementar el sistema procesal penal acusatorio. En su Artículo 21, el Código Nacional incluye las reglas para ejercer la facultad de atracción de los delitos cometidos contra la libertad de expresión, retomando los mismos supuestos del Código federal vigente.
9. En caso que la o el periodista que esté en situación de riesgo haya presentado una denuncia, iniciando el procedimiento penal, puede hacerse acreedor de medidas de protección durante el proceso, las cuales incluyen las siguientes, enunciadas en el Artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales (que son aplicables también en el marco de la Ley General de Víctimas):
  - I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;
  - II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;
  - III. Separación inmediata del domicilio;
  - IV. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;
  - V. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;
  - VI. Protección policial de la víctima u ofendido;
  - VII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;
  - VIII. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y

<sup>2</sup> Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>

- IX. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

### *Colaboración con mecanismos federales*

9. Entre los mecanismos nacionales relevantes que incluyen medidas para la protección de periodistas se encuentran el *Sistema Nacional de Víctimas* creado por la Ley General en la materia, y el *Mecanismo para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas*, creado por la Ley homónima. En ambos casos, las entidades federativas cuentan con esquemas de participación distintos.
10. La Ley General de Víctimas del 9 de enero de 2013, reformada el 3 de mayo de ese año, se refiere directamente a la protección de periodistas en dos momentos: al insertar a la población periodística entre los grupos que ameritan la aplicación del principio de enfoque diferencial y especializado (es decir, un trato que atienda a las necesidades particulares que se desprenden del ejercicio periodístico), así como al advertir que las y los periodistas que comparten riesgos de seguridad con otras víctimas por el hecho de cubrir la historia y difundir informaciones al respecto, deben ser considerados como “víctimas potenciales”, lo que las hace acreedoras de medidas de protección.
11. Las entidades federativas participan mediante una representación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en el Sistema Nacional de Víctimas, máxima instancia en la materia en el país. Cada entidad federativa está obligada por la Ley a implementar a nivel local una comisión ejecutiva, bajo la coordinación de la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional, así como un fondo de ayuda, asistencia y reparación integral, una asesoría jurídica victimal y un registro estatal de víctimas, que nutre a su vez al Registro Nacional. A la fecha, solamente el Estado de Morelos ha publicado su legislación local conforme a lo previsto en la general, y se encuentra en proceso de implementar los órganos espejo locales.

12. Como resultado de la aplicación de la Ley General de Víctimas a nivel local, las y los periodistas victimizados, o que corran riesgo de serlo, y sus familias, pueden tener acceso a medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención y reparación integral, que incluyen medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y no repetición. De igual forma, las entidades federativas deberán participar en la elaboración y ejecución de políticas de prevención y erradicación de las causas de victimización.
13. Por su parte, el *Mecanismo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas* fue creado por virtud de la Ley que lleva el mismo nombre, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de junio de 2012. Prevé la creación de una Junta de Gobierno, a la que asiste un representante de la CONAGO en calidad de invitado, con voz pero sin voto. Las resoluciones para otorgar medidas de prevención, urgentes o de protección a las y los periodistas beneficiarios son obligatorias para las autoridades federales, pero pueden ser extensivas a las autoridades locales mediante la suscripción de convenios de cooperación. Conforme a informaciones de miembros del Consejo Consultivo del Mecanismo, a la fecha veintinueve entidades federativas han celebrado convenios para la ejecución y seguimiento de medidas de protección, entre otras actividades, quedando pendientes de hacerlo Baja California Sur, Distrito Federal y Quintana Roo.

Al respecto cabe advertir que los convenios no se traducen por su suscripción en avances sustantivos en la protección de periodistas, ni en la adopción de medidas concretas para la prevención de la comisión de delitos en su contra, todo lo cual requiere la adopción de medidas adicionales de implementación de la legislación de protección, así como de ejercer efectivamente la coordinación entre las autoridades federales y locales. Estas asignaturas están pendientes de verificarse más allá del papel.

## Leyes locales para la protección de los derechos de las y los periodistas

### *Legislación sobre medidas de protección contra agresiones*

14. A la fecha los estados de Baja California, Campeche, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Morelos y Veracruz cuentan con leyes que establecen mecanismos de protección de periodistas semejantes al del modelo nacional.
15. La legislación de Hidalgo es quizá la más amplia y completa en esquemas, instituciones y medidas de protección entre las existentes a nivel local, además de incorporar un lenguaje afín al de la Ley federal de protección, la ley hidalguense crea la Comisión Estatal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos que otorga medidas urgentes de protección y de prevención, sino que también dispone el respeto al secreto profesional y establece la figura del Defensor de la Audiencia, para promover una discusión ética pública sobre el ejercicio periodístico y procesar las quejas e inquietudes de los consumidores de información. Aunque su definición de libertad de expresión delata un sesgo positivista, al caracterizarla como una prerrogativa ciudadana y no como un derecho universal, el concepto de periodista que figura en su apartado de definiciones es amplio y conforme a estándares internacionales. De igual modo, reconoce a las y los periodistas el derecho a ser protegidos por el Estado contra agresiones de terceros y por las empresas de la comunicación en misiones o tareas de alto riesgo profesional.
16. Las demás entidades federativas cuentan con mecanismos con un menor grado de efectividad formal. Aguascalientes, por ejemplo, cuenta con un Comité Estatal de Protección al Periodismo, con participación de periodistas, que recaba información estadística, ofrece capacitaciones, documenta agresiones, analiza y diagnostica las situaciones de riesgo, entre otras, pero que no implementa medidas de protección a casos concretos ni cuenta con presupuesto propio. En el caso de Veracruz, se crea el mecanismo, con mucho mayor detalle que en el caso de Aguascalientes, pero no se contemplan figuras como la cláusula de conciencia o el reconocimiento al secreto profesional.

17. Entidades federativas como Chihuahua y el Distrito Federal cuentan con mecanismos creados por acuerdo administrativo. En el caso de Chihuahua, se creó un Sistema Integral de Seguridad para Protección de Periodistas del Estado de Chihuahua, integrado por un conjunto de Principios Generales, el Protocolo de Seguridad para la Cobertura de Sucesos de Alto Riesgo y el Procedimiento Cautelar de Protección y el Procedimiento de Flujo de Información.
18. En el caso del Distrito Federal, se creó mediante la firma de un convenio de colaboración interinstitucional un Mecanismo para la Protección de Periodistas y Defensoras y Defensores de Derechos Humanos para la atención de agresiones, conformada por diversas instancias locales de procuración de justicia y seguridad, con participación de periodistas, el *ombudsman* local y la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
19. Entidades como el Distrito Federal y Chiapas cuentan con fiscalías o agencias especializadas en la investigación de delitos cometidos contra periodistas, pero son la excepción, lo que revela que no se ha dado una atención prioritaria y especializada a la problemática desde los sistemas de justicia penal locales.
20. El análisis de la legislación disponible en las entidades federativas revela que solamente once entidades federativas cuentan con normas de carácter legislativo o administrativo (Chihuahua y Distrito Federal) vigentes relativas a la protección de periodistas, hallándose en tres de los casos que solamente se consagran medidas de protección social de corte más bien asistencial, en ninguno de los casos se contempla la creación de un fondo que dé viabilidad financiera a la adopción de medidas de protección en las normas que sí las contemplan, solamente un caso (Colima) en el que se cuenta con un monto mínimo de asistencia en casos de homicidio, así como medidas de atención médica en caso de agresión física que deje secuela; así como, finalmente, el caso de Hidalgo, que contempla a la vez un mecanismo de protección, con medidas de protección sociales y de seguridad y reconocimiento de la cláusula de conciencia y el secreto profesional, como se expone en la tabla 1:

TABLA 1  
ELEMENTOS BÁSICOS DEL MARCO NORMATIVO LOCAL VIGENTE  
SOBRE PROTECCIÓN A PERIODISTAS

<i>Estado</i>	<i>Mecanismo de protección</i>	<i>Medidas de protección</i>	<i>Cláusula de conciencia</i>	<i>Secreto profesional</i>	<i>Medidas de asistencia, educación y fomento</i>
Baja California					x
Campeche					x
Colima		x	x	x	x
Chiapas			x	x	
Chihuahua		x <sup>3</sup>		x	
Distrito Federal	x <sup>4</sup>	x		x	
Guerrero		x			x
Hidalgo	x	x	x	x	x
Morelos					x
Querétaro				x	
Veracruz	x	x			

### Anexo. Marco normativo e institucional para la protección a periodistas en las entidades federativas

TABLA 2

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Ley o Iniciativa</i>	<i>Resumen</i>
Aguascalientes	Ley de Derechos para Ejercer el Periodismo en el Estado de Aguascalientes (Iniciativa)	En proceso legislativo.
Baja California	Ley del Periodista del Estado de Baja California (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 22 de junio de 2011. Contempla la definición de periodista, el secreto profesional, el libre acceso de las fuentes informativas, apoyo jurídico y protección a periodistas, la creación del instituto del periodismo del estado, fondo de apoyo a los periodistas, estímulo y apoyo a la educación, salud y vivienda del periodista y su familia.

<sup>3</sup> Acuerdo administrativo.

<sup>4</sup> Convenio interinstitucional.

TABLA 2. CONTINUACIÓN

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Ley o Iniciativa</i>	<i>Resumen</i>
	Ley para el Desarrollo y Protección Social de los Periodistas del Estado de Baja California	Aprobación en septiembre de 2012 de la Ley Para el Desarrollo y Protección Social de los Periodistas del Estado de Baja California. Contempla la definición de periodista, la creación de un fideicomiso para los periodistas del estado, el Consejo de periodistas del estado, un fondo para la promoción de la salud de los periodistas, un fondo educativo para formación profesional, un fondo de becas para hijos de periodistas, un fondo de apoyo para la protección social, acceso a la vivienda.
Campeche	Ley del Premio Estatal de Periodismo del Estado de Campeche	Define las bases para otorgar el Premio Estatal de Periodismo.
	Ley de los Derechos de los Periodistas del Estado de Campeche (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 20 de octubre de 2011. Contempla la definición de periodista y colaborador periodístico, el secreto profesional, apoyo jurídico y protección a periodistas, fondo de apoyo, estímulo a la educación para el periodista y su familia, apoyo a la vivienda y suelo urbano, fomento a las actividades sociales, culturales y recreativas para el periodista y su familia.
Coahuila	Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Estado de Coahuila de Zaragoza (Iniciativa)	Se presentó el 20 de octubre de 2010. Contempla la definición de periodista, el derecho de los periodistas al secreto de su fuente de información en el desarrollo de sus actividades, la no prohibición de acceso a los periodistas a las sesiones públicas de los diferentes órganos de autoridad estatal y municipal.
	Ley para la Protección y Garantía de la Libertad de Expresión de las y los Periodistas de Coahuila (Iniciativa)	Se presentó el 15 de julio de 2013. En proceso legislativo.
Colima	* Ley que Establece el Secreto Profesional Periodístico para el Estado de Colima * (Iniciativa rechazada)	*Iniciativa rechazada, por considerar que el objeto de la ley que se proponía se encuentra debidamente normado y protegido por ordenamientos legales vigentes.
	Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico para el Estado de Colima	Ley aprobada mediante decreto No. 552 del 28 de julio de 2012. Contempla la definición de periodista y colaborador periodístico, la cláusula de conciencia, acceso libre y preferente a fuentes informativas, el secreto profesional, capacitación, derechos de autoría y firmas y medidas de acceso a servicios de salud.

TABLA 2. CONTINUACIÓN

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Ley o Iniciativa</i>	<i>Resumen</i>
	Reglamento de la Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico para el Estado de Colima	Transcurrido el tiempo estipulado para la Reglamentación de la Ley, y luego de la presión hecha por medios locales, el gobernador del Estado se comprometió a entregar un proyecto de Reglamento próximamente.
Chiapas	Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo en el Estado de Chiapas	Ley publicada mediante decreto No. 267, el 12 de septiembre de 2007. Contempla la definición de periodista, el secreto profesional, la cláusula de conciencia, el libre y preferente acceso a las fuentes de información, derechos de autor y de firma.
Chihuahua	Ley que Establece el Secreto Profesional Periodístico en el Estado de Chihuahua	Ley publicada mediante decreto No. 389/2011 II P.O. el 28 de junio de 2011. Contiene 14 artículos divididos en 4 capítulos. Contempla la definición de periodista, el secreto profesional, el acceso a la información y los actos públicos e implícitamente la cláusula de conciencia.
	Ley de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Chihuahua (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 11 de junio de 2013. Incluye mecanismos para la evaluación del riesgo, revisión, modificación, suspensión y conclusión de las medidas de protección, así como las responsabilidades y las sanciones, en materia de derechos y obligaciones de los defensores y periodistas; propone la creación de un Consejo Estatal de Protección, en el que participarán especialistas de las universidades, de la Fiscalía General del Estado (FGE), quienes serán los encargados de definir los esquemas, que la dependencia estatal, estaría obligada a aplicar y supervisar. En proceso legislativo.
Distrito Federal	Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal	Ley publicada el 7 de junio de 2006. (La primera en su tipo a nivel nacional). Contempla la definición de periodista y colaborador periodístico, el secreto profesional, el acceso a la información y actos públicos.
	Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal	Ley publicada el 19 de mayo de 2006. Reconoce y establece criterios sobre el derecho a la información y las libertades de expresión e información como base de la democracia.
Durango	Ley de Fomento y Protección al Periodismo del Estado de Durango (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 3 de noviembre de 2009. Contempla la protección a periodistas, reporteros gráficos y colaboradores de los medios, propone crear un fondo de protección y fomento a los periodistas, establece la cláusula de conciencia y el secreto profesional.

TABLA 2. CONTINUACIÓN

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Ley o Iniciativa</i>	<i>Resumen</i>
	Ley para la protección del Ejercicio periodístico del Estado de Durango (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 21 de agosto de 2012. Contempla el secreto profesional, la cláusula de conciencia, el acceso a la información y a los actos públicos, derechos de autor, infracciones.
	Compromiso Legislativo para la Protección de Periodistas	Firma del Compromiso Legislativo para la Protección de Periodistas en junio de 2013.
Guerrero	Ley núm. 463, para el Bienestar Integral de los Periodistas del Estado de Guerrero	Ley publicada el 17 de mayo de 2002. Contempla la definición de periodista, apoyo a la salud del periodista y su familia, capacitación y mejoramiento técnico profesional, estímulo a la educación para el periodista y su familia, vivienda y suelo urbano para los periodistas, fondo de apoyo, la participación de los periodistas en el comité interno de programación de radio y televisión del estado, fomento a las actividades sociales, culturales y recreativas para el periodista y su familia, apoyo jurídico y protección.
	Ley de Protección a Periodistas en Guerrero (Iniciativa)	En enero de 2013 la diputada Julieta Fernández Márquez presentó ante el Pleno del Congreso del Estado el proyecto para la nueva Ley de Periodistas para el Estado de Guerrero; esta nueva ley incluye medidas de información sobre y para el ejercicio del periodismo, medidas para la protección y promoción de la seguridad e integridad de las y los comunicadores y sus familias, medidas para la promoción de sus derechos y el Fondo de Apoyo a Periodistas de Guerrero.
Hidalgo	Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo	Ley aprobada el 31 de julio de 2012. Contempla la definición de periodista, el secreto profesional, la cláusula de conciencia, defensor de la audiencia, el acceso libre y preferente a las fuentes de información, derechos de autor y firma, formación profesional, reconocimiento institucional como periodista, protección de las empresas por tareas de alto riesgo profesional, medidas cautelares, y crea la Comisión Estatal de Protección al Periodista.
Estado de México	Ley del Secreto Profesional Periodístico del Estado de México (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 23 de julio de 2011. Contempla la definición de periodista y colaborador periodístico, el derecho de mantener en secreto la identidad de las fuentes, el libre acceso a la información y a actos públicos que tiene derecho el periodista, sanciones.

TABLA 2. CONTINUACIÓN

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Ley o Iniciativa</i>	<i>Resumen</i>
	Ley de Fomento a la Actividad Periodística del Estado de México (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 9 de junio de 2005. Contempla la definición de periodista, apoyo a la salud, capacitación y mejoramiento técnico profesional, estímulo para la educación del periodista y su familia, vivienda y suelo urbano, fondo de apoyo, participación de los periodistas en el comité interno de programación de radio y televisión mexiquense, fomento a las actividades sociales, culturales y recreativas para el periodista y su familia, así como apoyo jurídico y protección.
	Ley para la Protección integral del ejercicio periodístico del Estado de México (Iniciativa)	En proceso legislativo.
Michoacán	Ley para el Ejercicio Periodístico del Estado de Michoacán de Ocampo (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 17 de mayo de 2011. Contempla la definición de periodista y colaborador periodístico, el secreto profesional, la cláusula de conciencia, el acceso a la información y los actos públicos, derechos de autor.
	Ley sobre el Secreto Profesional Periodístico del Estado de Michoacán (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 1 de septiembre de 2011. Contempla la definición de periodista y colaborador periodístico, el secreto profesional periodístico.
Morelos	Ley para el Desarrollo y Protección de los Periodistas del Estado de Morelos	Ley aprobada el 07 de junio de 2012. Contempla fondo educativo para la formación profesional de los periodistas, fondo de becas para sus hijos, fondo de protección social, vivienda digna, esparcimiento y recreación, crea un fideicomiso de apoyo a periodistas.
	Ley para la Promoción y el Desarrollo de los Periodistas del Estado de Morelos (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 3 de junio de 2010. Contempla la definición de periodista, la promoción de la salud, la capacitación, becas y formación profesional de los periodistas y sus familias, acceso a vivienda digna para los trabajadores de los medios de comunicación social, un fondo social para apoyo, desarrollo personal, social, recreativo y cultural de los periodistas.
	Decreto de creación del Instituto Estatal de los Periodistas y Comunicadores del Estado de Morelos (Iniciativa)	Iniciativa de decreto presentada el 3 de junio de 2010 para la creación de un Instituto de Periodistas y Comunicadores, como un órgano que contribuya al respeto y garantía de la libertad, atención y protección del ejercicio profesional de los periodistas y comunicadores en el Estado de Morelos, y cuya principal tarea será la de administración del Fondo de Apoyo para la Protección Social de los Periodistas y Comunicadores, con el que se podrá promover y dar seguimiento y evaluación a la protección de la Seguridad Social de los periodistas y comunicadores que radiquen en el Estado de Morelos.

TABLA 2. CONTINUACIÓN

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Ley o Iniciativa</i>	<i>Resumen</i>
	Ley que establece el Secreto Profesional Periodístico en el Estado de Morelos (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 2 de diciembre de 2010. Contempla la definición de periodista y colaborador periodístico, el secreto profesional periodístico, el acceso a la información y los actos públicos.
	Ley para el Desarrollo y Protección de los Periodistas del Estado de Morelos	El 6 de julio de 2013 se aprobó en el Congreso Local la Ley para el Desarrollo y Protección de los Periodistas del Estado de Morelos. Entre sus avances se encuentra la creación de tres fondos: Fondo educativo para la formación profesional de los periodistas de Morelos; Fondo de becas para los hijos de los periodistas, y el Fondo para la protección social de los periodistas; a ellos se habrán de asignar los recursos equivalentes al 5% del total de recursos asignados a la Coordinación de Comunicación Política del gobierno estatal.
Oaxaca	Ley de Fomento a la Actividad Periodística (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 6 de junio de 2012. Contiene 25 artículos, divididos en 9 capítulos. Contempla condiciones de bienestar y desarrollo de periodistas en materia jurídica, salud, capacitación becas formación profesional, apoyo para vivienda, desarrollo recreativo y cultural de los periodistas, la creación de un consejo de periodistas, la creación de un fideicomiso de apoyo, apoyos económicos.
	Ley de Protección a Periodistas (Iniciativa)	En junio de 2013 el diputado presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado, Alejandro López Jarquín, aseguró que los legisladores oaxaqueños tienen como prioridad concluir con la Ley de Protección a Periodistas en este último periodo ordinario de sesiones, pero reconoció que la legislación está detenida por la aportación del fideicomiso y el presupuesto que la misma conlleva.
Puebla	Ley que establece el Secreto Profesional Periodístico en el Estado de Puebla (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 2 de mayo de 2012. Contempla el secreto profesional, acceso a actos públicos, sanciones.
Querétaro	Ley que establece el Secreto Profesional Periodístico en el Estado de Querétaro	Ley publicada el 6 de julio de 2012. Contempla la definición de periodista, colaborador periodístico, el secreto profesional, el acceso a la información y los actos públicos así como las respectivas sanciones.
	Ley de Periodistas del Estado de Querétaro (Iniciativa)	En junio de 2013 la LVII Legislatura del Estado llevó a cabo el Foro de Autoprotección, Vulnerabilidad y Análisis de la Ley de Periodistas del Estado de Querétaro, con el propósito recibir opiniones y puntos de vista de representantes del gremio y avanzar en una propuesta legislativa en la materia.

TABLA 2. CONTINUACIÓN

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Ley o Iniciativa</i>	<i>Resumen</i>
San Luis Potosí	Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo para el Estado de San Luis Potosí (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 8 de noviembre de 2010. Contiene 17 artículos, divididos en 5 capítulos. Contempla la definición de periodista, la protección al ejercicio del periodismo, la creación de un comité estatal de protección al periodismo, el acceso a la información y actos públicos.
Sinaloa	Ley de Periodismo de Alto Riesgo del Estado de Sinaloa (Iniciativa)	Iniciativa presentada en septiembre de 2011. Contempla la definición de periodista, profesional de la información, periodismo de alto riesgo, periodismo de investigación, libertad de expresión, secreto profesional y crea una unidad especial para la atención a delitos cometidos contra periodistas en la Procuraduría de Justicia del estado.
Sonora	Ley que establece el Secreto Profesional Periodístico en el Estado de Sonora (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 26 de agosto de 2010. Contiene 12 artículos, divididos en 4 capítulos. Contempla la definición de periodista y colaborador periodístico, el secreto profesional, el acceso a la información y los actos públicos.
Tamaulipas	Ley que establece el Secreto Profesional Periodístico en el Estado de Tamaulipas (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 10 de noviembre de 2010. Contempla la definición de periodista, el secreto profesional periodístico, el acceso a la información y los actos públicos, sanciones.
	Ley de Bienestar y Seguridad Social de los Periodistas en Tamaulipas (Iniciativa)	En proceso legislativo.
Veracruz	Ley de la Comisión Estatal de Atención y Protección a Periodistas en Veracruz	Por unanimidad, el Congreso estatal aprobó a finales de 2012 reformas a la Constitución local que da paso a la creación de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas.
Yucatán	Ley de Fomento a la Actividad Periodística del Estado de Yucatán (Iniciativa)	Iniciativa presentada el 14 de septiembre de 2011. Contempla la definición de periodista, el secreto profesional, apoyo jurídico y protección, un fondo de apoyo a los periodistas, estímulo a la educación para el periodista y su familia, vivienda y suelo urbano para los periodistas, fomento a las actividades sociales, culturales y recreativas para el periodista y su familia

Fuente: Elaboración propia.

*El papel de la sociedad civil  
en la protección  
de la libertad de expresión*





# Combatir la impunidad en casos de delitos contra periodistas en México

Memorias y lecciones aprendidas / Noviembre 2013



Jaime Rochín del Rincón y Luis Fernando Rosas

## Introducción

El presente documento gira en torno al proceso de adopción de la legislación reglamentaria del artículo 73 fracción XXI constitucional, reformado el 25 de junio de 2012, mediante el cual se establece la facultad de atracción al fuero federal de la investigación y procesamiento de los delitos del fuero común cometidos contra periodistas, personas o instalaciones, que afecten el ejercicio de la libertad de expresión.

Durante los últimos años, transformar el marco jurídico para la protección de periodistas en México se convirtió en una tarea urgente y necesaria. El país se volvió el sitio más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas,<sup>1</sup> y en la atención de estas agresiones, el sistema de justicia tropieza con los obstáculos que lo han lastrado crónicamente, a saber, corrupción, impunidad e ineficiencia.

El incremento en la actividad delictiva ha incidido de manera significativa en el aumento de la violencia contra periodistas. Asimismo, conforme a estudios de organizaciones especializadas en el tema —como Article 19 México—, más de la mitad de los casos de agresión a periodistas están vinculados a la actuación de agentes del Estado, y principalmente por los del ámbito local, que acumulan

<sup>1</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), *Informe especial sobre la libertad de expresión en México 2010*, Washington, CIDH, párr. 292, disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/publicaciones/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex\\_esp%20June%2022.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/publicaciones/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp%20June%2022.pdf)

más del 70% de los casos documentados.<sup>2</sup> Una de las consecuencias más lesivas de este hecho es la impunidad que resulta de que muchas de las agresiones vengan de quienes deberían investigarlas y perseguirlas. Como es tristemente célebre, se computa en 98% el índice de impunidad general por delitos cometidos en México,<sup>3</sup> lo que arroja a las víctimas a una suerte de “impotencia aprendida”.<sup>4</sup> En el caso de periodistas victimizados, sabemos que de 2000 a julio de 2013, se han contabilizado solamente diez sentencias condenatorias ejecutoriadas por homicidio, mientras no se ha emitido ninguna por desaparición ni por atentados a instalaciones de los medios de comunicación en el fuero común.<sup>5</sup> La impunidad alimenta el ciclo de la violencia, enviando un mensaje pernicioso a los perpetradores de hechos violentos contra la libertad de expresión en el sentido de que pueden proseguir sus actos sin consecuencia legal alguna. El ámbito local, como se ha dicho ya, acumula la gran mayoría de los casos.

Por lo anterior, era evidente que el marco jurídico debía modificarse a fin de readecuar las reglas bajo las cuales se han *investigado* y *perseguido* los delitos contra periodistas en años recientes, desarrollando nuevos esquemas de coordi-

<sup>2</sup> “ARTICLE19 ha documentado de 2009 a 2013 que agentes estatales continúan siendo los principales agresores contra la prensa con 51.03% (394 casos) de los ataques de la siguiente manera: federales (109 casos), estatales (160) y municipales (125). Como se mencionó hace 4 años, con el inicio de la estrategia de lucha contra la delincuencia organizada emergieron actores particulares que se caracterizaron por ejercer actos de violencia contra periodistas y medios de comunicación con la finalidad de incidir en sus líneas editoriales. Los grupos del crimen organizado han sido señalados como responsables del 13.76% de los ataques registrados en 2012 (106 casos). Además en 17.22% de los casos se desconoce la identidad de los responsables (133 casos). Otros actores privados que han agredido a la prensa son: particulares en un 7.12% (55 casos); fuerzas pertenecientes a partidos políticos en 4.92% (38 casos); y agrupaciones sociales un 3.62% (28 casos).” Article 19, *Informe para la ONU EPU 2013, marzo 2013*. Disponible en: [http://www.article19.org/resources.php/resource/3631/es/m%EF%BF%BD% C2%A9xico-in forme-para-la-onu-examen-peri%EF%BF%BD%C2%B3dico-universal-\(epu\)#sthash.eY10hVC5.dpuf](http://www.article19.org/resources.php/resource/3631/es/m%EF%BF%BD% C2%A9xico-in forme-para-la-onu-examen-peri%EF%BF%BD%C2%B3dico-universal-(epu)#sthash.eY10hVC5.dpuf)

<sup>3</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2012, *Informe de Actividades 2012*, Tomo I. México, CNDH. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/anuales/2012\\_I.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/anuales/2012_I.pdf)

<sup>4</sup> La expresión puede leerse en Acosta, Mariclaire, “La impunidad crónica y la violación a los derechos humanos”, en Aguayo Quezada, Sergio y Benítez Manaut Raúl (coords.), 2012, “Atlas de la Seguridad y la Defensa de México”, México, CASEDE, disponible en: <http://www.seguridadcondemocracia.org/contenido-y-descargas-de-libros/descargas/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2012.html>

<sup>5</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2013, *Recomendación General No. 20*, párr. 107.

nación y actuación institucionales que sentaran bases jurídicas más consistentes para desarrollar una política más efectiva de combate a la impunidad.

Diversas instituciones académicas y organizaciones de derechos humanos y de periodistas han encaminado sus esfuerzos durante los últimos años a este propósito, resultando de ello la adopción de un nuevo marco jurídico en la materia, con alcance en todo el país, basado en derechos humanos y materializado particularmente en: 1) el Mecanismo Nacional de protección a personas defensoras de los derechos humanos y periodistas (2012), y 2) la facultad de autoridades federales de atraer la investigación y persecución de agresiones contra periodistas cometidas en el fuero común (2013).

El presente documento busca compartir la memoria de este proceso de reforma desde la experiencia de uno de sus participantes, el Centro Jurídico para los Derechos Humanos (CJDH), que trabajó de la mano con un grupo de organizaciones denominado G73-XXI (en lo sucesivo “G73”), de lo que daremos cuenta posteriormente, así como destacar algunos aspectos que para nosotros han sido especialmente ilustrativos al asumir esta misión, los cuales reunimos en un apartado dedicado a reseñar nuestras “lecciones aprendidas”. Guardamos la esperanza que dicho capítulo sea también orientador para otros actores sociales que buscan impulsar transformaciones que impacten en el mejoramiento de nuestra vida democrática y la mejor protección de nuestros derechos.

Cabe aclarar que si bien este documento integra en un mismo momento del debate público sobre protección de periodistas tanto la adopción del Mecanismo Nacional como la facultad de atracción de casos del fuero común, habremos de dar mayor atención al segundo de estos procesos, en el cual el CJDH compartió con Freedom House México la coordinación de los esfuerzos de las y los participantes. Lo anterior sin obviar la singular relevancia del primer proceso y del esfuerzo destacado de quienes lo impulsaron, algunos de los cuales también participaron en el segundo.

El CJDH desea aprovechar este testimonio para asentar su más amplio agradecimiento y reconocimiento a las instituciones que formaron parte del G73, un grupo de representantes de organismos internacionales, instituciones académicas

cas y de la sociedad civil que promovió la legislación reglamentaria del Artículo 73 fracción XXI constitucional, especialmente a Freedom House México, bajo cuyo auspicio, convocatoria y co-coordinación se formó el grupo, así como a cada uno de sus integrantes:

Mariclaire Acosta	Freedom House México
Jaime Rochín del Rincón	Centro Jurídico para los Derechos Humanos
Ricardo Sepúlveda	Centro Jurídico para los Derechos Humanos
Alán García Campos	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Oficina en México
Aline Cárdenas	Centro Jurídico para los Derechos Humanos
César Nevárez	Universidad Autónoma de Chihuahua
Darío Fritz	Freedom House México
Darío Ramírez	Artículo 19
David Peña	Casa de los Derechos de Periodistas
Eloy Díaz Unzueta	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua
Enrique Barber González de la Vega	Académico
José Carreño Carlón	Universidad Iberoamericana
José Daniel Hidalgo Murillo	Universidad Iberoamericana
José Roldán Xopa	Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE

Laura Borbolla	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión – PGR (FEADLE)
Luis Raúl González Pérez	Abogado General de la UNAM
Ma. Teresa Maldonado	FEADLE
María Emilia Torres	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
María Isabel González Chávez	Directora de Enlace y Control - FEADLE
Michael O'Connor	Comité para la Protección de los Periodistas, CPJ
Miguel Beltrán	Académico de la Universidad Castilla-La Mancha
Omar Rábago	Artículo 19
Perla Gómez Gallardo	Universidad Autónoma Metropolitana, UAM
Roberto Rock	Periódico <i>El Universal</i>
Rubí Blancas	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Santiago Corcuera	Universidad Iberoamericana
Tania Luna	Centro Jurídico para los Derechos Humanos

El CJDH también desea agradecer y reconocer a quienes fueron impulsores y aliados sin los cuales los resultados del objetivo planteado habrían sido imposibles, particularmente a las y los senadores Angélica de la Peña Gómez, Roberto Gil Zuarth, Arely Gómez González, Cristina Díaz Salazar, Graciela Ortiz y Miguel Romo Medina; a la diputada Miriam Cárdenas Cantú; así como a Frank

La Rue, Catalina Botero e Iván Pedroza, sin cuyo apoyo personal e institucional habría sido imposible llevar a buen puerto nuestras propuestas.

Finalmente, queremos dedicar las presentes memorias a Michael O'Connor, del Comité para la Protección de Periodistas, quien fue un activo y destacado integrante del G73-XXI, y que en diciembre de 2013 falleció dejándonos grandes lecciones y aportes invaluable para el mejoramiento de las condiciones bajo las cuales los periodistas despliegan su labor en nuestro país. *In memoriam*.

Jaime Rochín del Rincón

## El Mecanismo Nacional de protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos como antecedente

La persistente falta de soluciones viables a la violencia que vive el país ha motivado en años recientes una tendencia consistente en propuestas de legislación directamente promovidas por la sociedad civil, inspiradas en las necesidades directas de la población afectada. En este sentido, la mayoría de las reformas más relevantes que se han adoptado en años recientes sobre justicia, seguridad y derechos humanos han surgido de proyectos creados e impulsados por movimientos sociales y personas expertas de la sociedad civil y la academia, y no de órganos gubernamentales o representantes legislativos. Entre otras, cabe destacar el componente oral, acusatorio y adversarial de la reforma procesal penal de 2008, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, y la Ley General de Víctimas de 2013.

De igual modo, y ante la amenaza permanente a la que están sujetas las personas que ejercen el periodismo y la defensa de los derechos humanos, a iniciativa de un grupo diverso de organizaciones civiles se aprobó el 25 de junio de 2012 la *Ley para la Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas*,<sup>6</sup>

<sup>6</sup> DOF de 25 de junio de 2012, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPP-DDHP.pdf>

cuyo objeto es establecer pautas de coordinación entre las diversas instancias gubernamentales para la prevención y atención de ataques contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, así como implementar el Mecanismo Nacional para su protección.

A la par de los esfuerzos de instituciones internacionales de protección de los derechos humanos, que desplegaron una intensa agenda de visitas *in loco* e informes con recomendaciones que apuntaban ya a la adopción de mecanismos de protección, como puede leerse en el informe conjunto del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),<sup>7</sup> un grupo de organizaciones de la sociedad civil se dio a la tarea de dar forma a un proyecto de Ley para dar inicio a la adopción formal del mecanismo.

Durante alrededor de dos años, organizaciones como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), el Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, A.C., el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C. (Centro Prodh), el Centro Nacional de Comunicación Social, A.C. (CENCOS), Acción Urgente para los Defensores de Derechos Humanos, A.C. (ACCUDEH), Protection Brigades International (PBI) y la Red Nacional de Organismos Civiles “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT), sostuvieron reuniones periódicas para analizar la coyuntura, recabar informaciones que posicionaran el tema en la agenda pública y dieran sustento a la propuesta de creación de un mecanismo de protección adaptado a las necesidades de periodistas y personas defensoras de los derechos humanos de México, así como para desplegar una agenda de incidencia.

Vale la pena destacar cuatro sub-procesos adoptados por este grupo de trabajo:

<sup>7</sup> A/HRC/17/27/Add.3, párrafo 90 inciso g), y OEA/Ser.L/V/II.Doc.5, párrafo 821 inciso f).

- 1) El diseño conjunto, deliberativo y documentado de una propuesta basada en un modelo previamente existente, el colombiano,<sup>8</sup> pero adaptado a la circunstancia nacional. El mecanismo define de manera amplia las figuras de “periodistas” y “defensores de derechos humanos”, tomando a los estándares internacionales como referencia; de igual modo, incorpora procedimientos de análisis del riesgo y adopción de medidas de protección acordes a las necesidades reales que se desprendían de los casos documentados por las organizaciones participantes.
- 2) La construcción del problema ante la opinión pública, que se fortaleció e ilustró mediante el uso de estadísticas rigurosas y testimonios directos de periodistas y personas defensoras de los derechos humanos que habían sido victimizados, así como mediante la difusión permanente y estratégica de informaciones que sensibilizaron a actores nacionales e internacionales relevantes, como comunicadores, cuerpos de protección de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y expertos del sector académico, generando con ello una apertura favorable a la discusión del tema y a la necesidad de adoptar el mecanismo de protección.
- 3) La articulación de estrategias de incidencia que atendieran al perfil y a las redes de alianzas tejidas en lo individual por cada uno de los miembros, lo cual facilitó tener acceso a interlocutores y audiencias más diversos, y agilizar el proceso.
- 4) Un ejercicio de vigilancia constante sobre la implementación de la legislación, que permitió que las organizaciones que habían diseñado la propuesta y habían impulsado los procesos hacia su adopción tuvieran en todo momento acceso a las deliberaciones y momentos clave de la implementación del mecanismo, por ejemplo, el nombramiento de los integrantes del Consejo Consultivo del Mecanismo, coordinado por la Secretaría

<sup>8</sup> El Decreto 1470 de Colombia estableció un mecanismo para proteger hasta a dieciséis poblaciones en riesgo. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/92ebcf720953593c393ecd-07f593c4fd.pdf>

de Gobernación, que representó un ejercicio de vigilancia estricto y coordinado para garantizar que se designara a personas que efectivamente cubrían los requisitos de experticia y trayectoria exigidos por la Ley, así como, de una manera destacada, el trabajo emprendido por Freedom House, Artículo 19 México y otras organizaciones y personas expertas en la elaboración del reglamento de la Ley, en un proceso que culminó en normatividad que colmó numerosas inconsistencias contenidas en la legislación de mérito.

## El G73 y la reglamentación de la facultad federal de atraer casos de agresiones cometidas contra periodistas en el ámbito local

El Mecanismo Nacional de Protección no sustituye al sistema de justicia, principal destinatario de las denuncias por delitos y encargado de garantizar a las y los periodistas agredidos su acceso a la verdad, a la justicia, y a la reparación. En aras de procurar la efectividad del entramado normativo e institucional de protección a periodistas, era preciso que, tras la adopción del Mecanismo Nacional de Protección, se impulsaran nuevos esquemas de funcionamiento del sistema de justicia.

Asumiendo esta lectura sobre los pendientes en la agenda de protección a periodistas, un grupo de organizaciones de derechos humanos y organismos internacionales fuimos convocados por Freedom House México en junio de 2012 para discutir una agenda de trabajo hacia la reglamentación que hiciera funcional el artículo 73 fracción XXI constitucional, cuya reforma era entonces inminente.

Debido a que el origen de nuestras discusiones y actividades se deriva directamente de este artículo constitucional, y con miras a identificar al grupo bajo una denominación común que permitiera posicionar al grupo bajo una estrategia de lo que en mercadotecnia se da en llamar *branding*, decidimos nombrarlo “G73”.

Este capítulo recupera la memoria del CJDH en torno al proceso hacia la adopción de legislación reglamentaria del nuevo artículo 73 fracción XXI, los principales desafíos y oportunidades que se nos presentaron, así como las acciones emprendidas para lograr nuestro objetivo como G73.

### *Conformación y organización del G73*

Tanto la Ley Federal de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas como la reforma al artículo 73 fracción XXI constitucional fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 25 de junio de 2012. La reforma constitucional faculta a las autoridades federales para atraer casos de delitos en contra de periodistas sucedidas en el ámbito local de manera extraordinaria, y siempre que se cubran determinados requisitos, en el siguiente tenor:

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales **o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.**<sup>9</sup> [Las negritas son nuestras].

Conforme a los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional, la previsión modificada habría de surtir efecto solamente a partir de la expedición de la legislación secundaria correspondiente. El transitorio segundo había dispuesto un plazo de seis meses a partir de la publicación para la modificación de la legislación de mérito.

Con todo, concurría en el grupo la inquietud de advertir la proximidad de un cambio de Legislatura, en la que las y los nuevos integrantes habrían de desarrollar una agenda temática que pudiera haber dejado en un segundo término las reformas pendientes, dejando el cumplimiento del plazo previsto en el artículo transitorio en riesgo de demora.

Con el propósito de favorecer la emisión de la legislación prevista en los plazos dispuestos por el artículo segundo transitorio, y bajo auspicio de Freedom House México, un conjunto de organizaciones, periodistas y académicos, entre ellos el Centro Jurídico para los Derechos Humanos (CJDH), Article 19 México,

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 25 de junio de 2012, *DECRETO por el que se adiciona el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5256052&fecha=25/06/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5256052&fecha=25/06/2012)

el Comité para la Protección de Periodistas (CPJ), la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Observatorio y Monitoreo Ciudadano de Medios (OMCIM), el Consejo Nacional de Líderes Sociales (CONAL), la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la Oficina del Abogado General de la UNAM, asesorados por un grupo de personas expertas de la academia, nos dimos a la tarea de crear e impulsar una propuesta de legislación reglamentaria de la reforma constitucional. Con ese fin conformamos el G73 en julio de 2012.

El G73 se constituyó pensando en la necesidad de cubrir dos momentos básicos: 1) Etapa de elaboración de una propuesta legislativa integral y de análisis de actores y coyunturas; y 2) Etapa de impulso de las propuestas ante las instituciones y la opinión pública. Con el fin de distribuir las actividades que habrían de emprenderse, el G73 conformó tres mesas de trabajo: 1) Grupo técnico-jurídico; 2) Grupo de incidencia política; y 3) Grupo de posicionamiento mediático. Cada uno de estos grupos siguió una evolución diferenciada, formalizándose conforme se cubrían las etapas de ejecución del proyecto.

Los grupos estaban integrados de la siguiente manera:

TABLA 1

<i>Grupo Técnico-Jurídico</i>	<i>Grupo Político</i>	<i>Grupo Mediático</i>
Alán García Campos (OACNUDH)	Mariclaire Acosta (Freedom House México)	Mike O'Connor (CPJ)
Carlos Hernández (UNODC)	Jaime Rochín (CJDH)	Saúl López (OMCIM)
Omar Rábago / Iván Báez (Article 19)	Luis Raúl González (UNAM)	Luis Francisco Martínez (UACH)
	Luis Francisco Martínez (UACH)	
Ricardo Sepúlveda / Tania Luna (CJDH)	Javier Hernández Valencia	
	Alán García Campos (OACNUDH)	
	Rubí Blancas (UNODC)	

*Etapas de elaboración de la propuesta legislativa y análisis  
(junio-octubre 2012)*

Dos discusiones técnicas agotaron los primeros meses de reuniones en torno a mesas de trabajo (agosto-octubre), sin contar la deliberación sobre la estrategia de incidencia (que mencionaremos en el siguiente apartado). Las discusiones técnicas giraron en torno a: 1) ¿Cuáles deberían ser los contenidos materiales de la legislación a crear e impulsar?; y 2) ¿Cuáles eran los instrumentos legales idóneos para insertar dichos contenidos, es decir, en qué leyes debían constar las modificaciones a emprender?

Los siguientes apartados narran sucintamente las discusiones que tuvieron lugar en torno a estas cuestiones.

*Definición de la naturaleza, justificación y alcances de la legislación*

Con respecto a los contenidos materiales de la legislación a impulsar, las discusiones giraron en torno a cinco temas: 1) la naturaleza y alcances de la reforma al artículo 73 fracción XXI; 2) la justificación de la adopción de una facultad de atracción especializada en casos de delitos contra personas que ejercen la libertad de expresión; 3) los criterios potestativos de aplicación de la facultad de atracción; 4) el fortalecimiento de las instituciones encargadas de aplicarla; y 5) si debían tipificarse a nivel federal los delitos contra periodistas.

Estas cuestiones debían ser debidamente dilucidadas para evitar errores que habrían hecho incompatible nuestra propuesta legislativa con el entramado administrativo vigente, al provocar una controversia entre esferas competenciales, por un lado, y con el derecho internacional de los derechos humanos, por el otro, al precisar la justificación de una medida excepcional sin pasar por alto los criterios de proporcionalidad, objetividad, razonabilidad y necesidad. Adicionalmente, debía cuidarse que los criterios de atracción estuvieran plenamente justificados para 1) evitar la saturación innecesaria del Ministerio Público Federal; 2) que el Ministerio Público de fuera común estuviera vinculado al seguimiento de los asuntos materia de sus obligaciones; y 3) que la facultad, aunque discre-

cional, se ciñera a criterios objetivos y acotados que la reglaran para garantizar la certeza jurídica en su aplicación.

Con respecto al primer escollo a resolver, se trataba de determinar si la legislación reglamentaria debía orientarse hacia la federalización de los delitos cometidos contra periodistas o simplemente hacia la configuración de un nuevo reparto de facultades entre autoridades locales y federales a fin de garantizar que ningún caso quedara impune por inactividad procesal u otras causas.

Al respecto se determinó que el principal efecto jurídico que se desprende de la reforma al Artículo 73 XXI no es que la jurisdicción penal federal cuente con exclusividad para atender todo tipo de delitos contra periodistas, sino que la autoridad investigadora federal *puede* conocer de estos delitos bajo determinadas circunstancias, como se colige de la lectura textual de la norma, y por ende se trata de una reforma encaminada a establecer una facultad, la de atracción, que la autoridad federal habría de emplear conforme a lo dispuesto para el efecto en la legislación secundaria. Ello no implicaba tampoco la federalización automática de los delitos que se cometen contra periodistas, toda vez que los delitos en nuestro derecho penal están clasificados competencialmente en virtud del principio de *territorialidad*, esto es, que los delitos siempre son relativos a una determinada jurisdicción espacial, en este caso, delitos de fuero común cuya tipificación consta en la legislación local.

La principal consecuencia que se desprendió de este debate fue que el enfoque sobre la legislación reglamentaria a impulsar debía limitarse a la regulación del ejercicio de la facultad de atracción por parte de las autoridades federales, así como algunos aspectos adicionales (como el fortalecimiento de la Fiscalía Especializada), para reforzar la efectividad del uso de esta facultad, sin perseguir la *federalización* de los delitos contra periodistas *per se*. Lo que había que federalizar no eran los delitos sino la competencia potestativa de la autoridad federal de atraer los casos bajo condiciones excepcionales, con lo cual la autoridad ministerial local no se desentiende de la atención regular de los casos que son materia de su jurisdicción.

Ahora bien, la excepcionalidad de la medida en términos de su aplicación exclusiva a personas que ejercen la libertad de expresión, es perfectamente compatible con las recomendaciones de diversos mandatos temáticos y cuerpos internacionales de protección de los derechos humanos que han señalado a México la necesidad de fortalecer las instancias investigadoras federales para cerrar el paso a la impunidad imperante en el ámbito local, donde ocurre más del 70 por ciento de los delitos documentados contra periodistas, así como los criterios adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La facultad de atracción sería así una medida diferenciada de comportamiento del aparato de justicia penal, no para discriminar o poner en situación de desigualdad ante la Ley a otras poblaciones con respecto a las y los periodistas, sino para fijar medidas de tratamiento diferenciado y tutela reforzada de las obligaciones del Estado.

Una vez definida la naturaleza, justificación y alcance de lo que habría de ser la legislación reglamentaria de la facultad de atracción, a fin de agotar los contenidos materiales de nuestras propuestas, dispusimos de tres ejes temáticos en torno a los cuáles tomaría forma el articulado a impulsar. Los ejes temáticos fueron los siguientes: criterios de atracción, fortalecimientos de las instituciones de procuración de justicia, y tipificación de delitos cometidos contra periodistas.

Discusión sobre los instrumentos legales idóneos para incorporar las propuestas bajo un esquema integral

Una preocupación constante del grupo era lograr la integralidad de la propuesta con respecto al marco jurídico aplicable al proceso penal en su conjunto, y no solamente dejar la reglamentación a la inclusión de la facultad de atracción como un elemento accesorio del proceso penal, o restringido a una actuación extraordinaria del Ministerio Público, sin hacer referencia al papel que debían jugar en el procedimiento otros actores, como las autoridades judiciales. Con miras hacia la inclusión de todos los contenidos previamente discutidos, el G73 emprendió un análisis de los cuerpos legislativos en las cuales debían constar las modificaciones que se pretendía promover.

Atendiendo a los objetivos de la reforma, el G73 convino en ubicar las propuestas en los siguientes ordenamientos:

- 1) Regular los supuestos de la facultad de atracción de la Federación establecida en el texto constitucional: a) Artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, para establecer una hipótesis según la cual el Ministerio Público de la Federación podrá ejercer la facultad de atracción; b) Artículo 6º del Código Federal de Procedimientos Penales, a efecto de adecuar el ordenamiento en razón de la reforma del Artículo 10, con el efecto combinado de ambos artículos de ampliar la competencia procesal o adjetiva de las autoridades federales para que puedan conocer de actos cometidos contra el “ejercicio de la libertad de expresión, información y/o imprenta” cuya competencia originaria es del ámbito estadual. De esta manera se amplían las posibilidades más allá de la fórmula de conexidad; y c) Artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para facultar a los jueces penales a que conozcan de los hechos atraídos por el Ministerio Público de la Federación, así como ejercer un control jurisdiccional sobre la investigación.
- 2) Fortalecer la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), como instancia encargada a nivel federal: 1) Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 2) Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y 3) Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- 3) Tipificación de las conductas que atenten contra el ejercicio de la libertad de expresión: Artículo 430 del Código Penal Federal, con el que se prevé el delito específico de naturaleza autónoma de las conductas que afecten al “ejercicio de la libertad de expresión, información y/o imprenta” en cuanto al bien jurídicamente tutelado por el derecho penal.

### Análisis de los actores y las coyunturas (agosto 2012-abril 2013)

El G73 analizó periódicamente a los actores involucrados en los diversos momentos legislativos, así como las coyunturas que pudieran resultar más favorables para emprender la estrategia de incidencia.

El análisis inicial consistió en determinar qué órgano legislativo sería el idóneo para auspiciar una iniciativa que comprendiera los diversos aspectos discutidos por el G73 en las mesas de trabajo, en virtud de su mayor receptividad, cantidad y peso de los aliados y facilidad para impulsar propuestas. En consideración a estos criterios, se convino en promover el inicio del proceso legislativo desde el Senado, principalmente debido a su representación de las entidades federativas, las cuales serían directamente afectadas por la legislación a promover. Lo anterior sin descuidar, desde luego, la articulación con actores clave durante el proceso tales como los coordinadores parlamentarios en la Cámara de Diputados, así como autoridades administrativas que habrían de incidir en las discusiones, tales como la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Gobernación.

Considerando que hacia diciembre de 2012 se efectuaría el cambio de gobierno federal, se incluyó entre los actores clave a algunos miembros del gabinete de transición de Enrique Peña Nieto, entonces presidente electo de México. Los acercamientos con el equipo de transición fueron determinantes para evitar que el cambio sexenal relegara posteriormente los esfuerzos que se hubieran iniciado antes de la toma de posesión del nuevo gobierno.

Para la identificación de los actores clave se consideraron principalmente las instituciones públicas, mediáticas y sociales cuyas actividades tuvieran relación e impacto en la protección a periodistas. Un ejercicio que fue de mucha utilidad para priorizar nuestra agenda de acercamiento con los interlocutores estratégicos fue desplegar un listado de aquellas figuras que por su posición e influencia pudieran tener mayor efecto en la adopción de la legislación, jerarquizando el orden de la agenda de acercamiento en virtud de una calificación de capacidad de incidencia alta, media o baja, en determinados círculos e instancias, tales como:

- 1) Poder Legislativo: Coordinadores Parlamentarios en las Cámaras de Senadores y Diputados, integrantes de Comisiones de Justicia, Derechos Humanos, Gobernación, Estudios Legislativos y presidentes de Comisiones de Protección a Periodistas;
- 2) Poder Ejecutivo: Procuraduría General de la República, Secretaría de Gobernación;
- 3) Organismos públicos de protección de derechos humanos o relacionados al ejercicio periodístico: Comisión Nacional de los Derechos Humanos —especialmente la 5ª Visitaduría, especializada en atención a agresiones contra periodistas y defensoras/es de derechos humanos—, Federación Nacional de Ombudsman, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Comisión Federal de Telecomunicaciones;
- 4) Equipo de transición de Enrique Peña Nieto: responsables de enlace con sociedad civil, política social, derechos humanos, políticas públicas y oficina de transición;
- 5) Organizaciones de periodistas: Sociedad Interamericana de Prensa, Asociación Mexicana de Derecho a la información, Casa del Periodista;
- 6) Sector académico y organizaciones de derechos humanos: Centro Nacional de Comunicación Social, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, entre otras; e
- 7) Instituciones internacionales: Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Relator Especial para la Libertad de Opinión de la ONU y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, y organizaciones internacionales de derechos humanos.

Para la actualización de las bases de datos de las instituciones y organismos incluidos en la agenda de incidencia del G73, se revisaron las bases de datos existentes, se diseñó una matriz de datos con los perfiles de cada institución

o persona clave, y se creó un directorio de contacto empleando información disponible en páginas web.

Una vez detectados los actores, evaluamos quiénes eran más cercanos a las diversas organizaciones integrantes del G73, clasificamos a los actores entre aliados o posibles aliados, agentes neutrales o posibles opositores a las propuestas, y trazamos la agenda de acercamientos, que implicó, finalmente, comenzar la siguiente fase del proceso: la incidencia.

### *Actividades de incidencia emprendidas (octubre 2012-mayo 2013)*

#### Incidencia ante el Poder Legislativo

Hacia finales de octubre de 2012, a poco más de un mes de que venciera el plazo contemplado por el Artículo segundo transitorio para la emisión de la legislación secundaria, para el G73 era fundamental que se presentara la iniciativa en el período ordinario que concluiría en diciembre para que, aunque el proceso legislativo no estuviera concluido ese mismo año, pudiera concretarse en el siguiente período.

El primer paso a dar consistía en presentar el proyecto de iniciativa que elaboró el G73 a las y los legisladores. Dada la especialización temática y la cercanía y receptividad, se decidió confiar la propuesta a un grupo de senadoras y senadores de diversos partidos políticos con influencia directa en temas de derechos humanos, justicia y gobernación (justamente los presidentes de dichas comisiones), así como con alta capacidad de incidencia en la Cámara Alta. Este esfuerzo vio sus frutos el 27 de noviembre de 2012, cuando los senadores Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Roberto Gil Zuarth, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), María Cristina Díaz Salazar y Miguel Romo Medina, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), entre otros, presentaron formalmente la iniciativa, a la cual se adhirieron posteriormente más de noventa legisladoras y legisladores más.

Dicha iniciativa, presentada prácticamente en los términos del insumo realizado por el G73, incluyó además la propuesta de la organización Comunicación e Información de la Mujer, A.C. (CIMAC), consistente en adoptar una agravante para aquellos delitos cometidos contra mujeres que ejercen el periodismo, a fin de incorporar la perspectiva de género en la legislación, una adición del todo positiva.

Tres momentos fueron cruciales para nuestra estrategia de incidencia en el proceso legislativo, los cuales permitieron sensibilizar a las y los senadores involucrados y agilizar las discusiones para una pronta aprobación del paquete normativo, a saber, 1) la primera audiencia especializada del Senado para allegarse de opiniones expertas sobre la iniciativa; 2) la ronda de intervenciones de la sociedad civil y la OACNUDH en el marco de la consulta convocada por el Senado para el estudio y discusión de la propuesta; y 3) nuestra intervención activa en la dictaminación de la iniciativa.

La primera audiencia convocada por el Senado, que se celebró el 7 de febrero de 2013, tuvo como invitado a Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Expresión. Cabe mencionar que la visita del Relator fue promovida por el G73 y tuvo como objetivo específico el impulso de la legislación que nos ocupa.

En este sentido, Freedom House y el CJDH, con la especial ayuda de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, organizaron un desayuno previo a la audiencia para que el G73 compartiera con el Relator algunas inquietudes y puntos de vista sobre la propuesta y el proceso hacia su dictaminación. El desayuno permitió exponer al Relator el proceso de trabajo técnico y político llevado a cabo por el Grupo, solicitándole su apoyo para intensificar la colaboración de la ONU en el tema y coincidir en los puntos clave impulsados en el marco de la audiencia senatorial.

El Relator y el G73 hallaron plena coincidencia en sus posicionamientos sobre el tema, lo cual se vio reflejado en su intervención en la audiencia, en la cual

aplaudió los esfuerzos de la sociedad civil y la Cámara de Senadores en relación a la iniciativa, y dio un aval de primer nivel a los puntos de vista vertidos por el G73 con las y los legisladores que estudiaban el proyecto.

El 26 de febrero siguiente, las Comisiones Unidas de Justicia, Derechos Humanos y Estudios Legislativos del Senado prosiguieron el período de audiencias, para lo cual seleccionaron por consenso a seis representantes de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales especializados en el tema, cuyas intervenciones se resumen sucintamente a continuación:

Mariclaire Acosta (Freedom House México) bosquejó el contexto que hacía pertinente y necesaria la iniciativa, subrayando las principales estadísticas y hechos que daban a la normatividad su anclaje a la realidad.

Ricardo Sepúlveda (CJDH) esquematizó los alcances y contenidos de la propuesta, puntualizando las razones por las cuales debía asumirse la integralidad del paquete normativo.

Alán García Campos (OACNUDH), quien argumentó la compatibilidad de la propuesta con estándares internacionales en materia de derechos humanos y la justificación de la aplicación de medidas excepcionales en el proceso penal para delitos contra periodistas en razón de su carácter objetivo y razonable.

Darío Ramírez (Article 19) destacó la necesidad de que la facultad de atracción esté acompañada de medidas de fortalecimiento de la FEADLE y la tipificación federal de los delitos contra periodistas.

Lucía Lagunes (CIMAC) enfatizó la importancia de incorporar la agravante cuando en los delitos contra periodistas concurren motivos de género, o cuando el género de la periodista la coloque bajo una situación de especial vulnerabilidad al riesgo.

Santiago Corcuera acentuó la inclusión de aspectos de carácter adjetivo, orgánico y sustantivo en la propuesta, haciéndola así integral, así como la compatibilidad de la iniciativa con el derecho internacional de los derechos humanos.

Además de lo anterior, desde que la iniciativa fue presentada se celebraron numerosas reuniones con senadoras y senadores clave para la pronta dictami-

nación de la iniciativa (véase Tabla 2 con la cronología de incidencia). Los miembros del G73 participamos activamente en dichas reuniones, distribuimos a las y los senadores materiales que exponían nuestras propuestas e inquietudes y difundimos en redes sociales y páginas web los resultados de muchas de las reuniones, para reforzar el compromiso de las y los legisladores en el proceso.

La dictaminación de la iniciativa por parte de las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación, Derechos Humanos y Estudios Legislativos del Senado fue el cierre de la campaña de incidencia desplegada en la Cámara Alta, pero ameritaba un cuidado especial toda vez que tendría efecto global sobre el proceso. Para cuidar que lo dictaminado respondiera a la propuesta del G73 contenida en la iniciativa, se promovieron y realizaron reuniones con senadoras y senadores integrantes de las Comisiones dictaminadoras, en un debate en el cual también participó —por su cuenta— la Procuraduría General de la República (PGR).

En su análisis de la iniciativa presentada por el Senado, la PGR propuso excluir la falta de debida diligencia por parte de las autoridades de fuero común como causal para el ejercicio de la facultad de atracción por parte de autoridades federales; acotar la definición de periodistas y personas afectadas por delitos cometidos en su contra a los medios de comunicación, sus dueños o socios; se calificó como improcedente la inclusión de un tipo penal específico para delitos contra la libertad de expresión; y se buscó desechar la reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en lo relativo a fijar de manera explícita la existencia de una fiscalía especializada en delitos contra la libertad de expresión, lo que implicaba una potencial limitación a la capacidad del Procurador de determinar qué unidad administrativa al interior de la Procuraduría debía hacerse cargo de los asuntos.

En este tipo de aspectos nos propusimos definir entre nuestras propuestas cuáles contenidos debían considerarse como irreductibles, no susceptibles de flexibilización, y cuáles contenidos admitían matices que permitieran a las y los senadores dictaminadores conciliar las posiciones de los actores involucrados

en la discusión, y así encontrar soluciones de continuidad que hicieran prosperar la iniciativa sin distorsionar su sentido original.

Con respecto a nuestros ejes temáticos originales, se consensuaron las posiciones irreductibles, así como aquellas matizables, que habrían de formar el núcleo duro de nuestro abordaje al proceso de incidencia. Dichas posiciones fueron las siguientes:

- 1) Criterios de atracción que debían constar en la legislación:
  - a. Eliminar el criterio de “dolo” de los delitos cometidos como condición previa para determinar la atracción, toda vez que ello representaba un obstáculo para la procedencia de la facultad;
  - b. Conservar el criterio de “debida diligencia”, con los matices que sean necesarios;
  - c. Matizar (o prescindir) de la causal de “incompetencia”;
  - d. Ajustar las definiciones de “periodista” a los estándares internacionales, ampliando lo más posible la cobertura de la protección legal.
- 2) Medidas para el fortalecimiento de los organismos de investigación especializados que habrían de atraer los casos: debía asegurarse el fortalecimiento de la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) para que la reforma y su legislación reglamentaria contaran con un soporte institucional.
- 3) Tipificación de los delitos contra periodistas: debía impulsarse un nuevo tratamiento sobre la persecución a nivel federal de delitos contra periodistas, puntualizando que no se habría de tratar de la adopción de un tipo penal autónomo, sino de una agravante con respecto a otro tipo básico como lo serían las lesiones, la tortura, la desaparición forzada o el homicidio.

La gran mayoría de nuestros planteamientos se conservaron en el dictamen, modificándose solamente lo relativo al tipo penal, que se formuló en el proyecto

de dictamen como agravante genérica a todos los delitos que fueran cometidos contra periodistas. Finalmente las Comisiones Unidas dictaminaron la iniciativa el 10 de abril de 2013, cerca del cierre del período, y el Pleno votó el dictamen el día siguiente, por unanimidad, un tiempo bastante breve en comparación con otras iniciativas, y con un manifiesto consenso político.

El siguiente paso consistía en vigilar la pronta dictaminación —sin modificaciones— en la Cámara de Diputados, una tarea que tradicionalmente es compleja para muchas iniciativas, que ya dictaminadas y aprobadas por una Cámara pueden *congelarse* en la colegisladora por falta de acuerdos sobre los contenidos del texto. En el caso de nuestra propuesta se contó con un importante apoyo de diputados que coincidían con la necesidad de adoptar la legislación cuanto antes y en sus términos, por ejemplo la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara Baja, la Diputada Miriam Cárdenas Cantú, y los integrantes de la misma.

El dictamen fue turnado exclusivamente a una Comisión —la de Derechos Humanos— como habíamos solicitado a la Mesa Directiva de la Cámara, atendiendo al trabajo previo sobre el dictamen con dicha Comisión que trabajó en conferencia con su par senatorial. El proyecto fue aprobado sin cambios el 24 de abril, y al día siguiente y por unanimidad, votado en el Pleno, tras lo cual se remitió al Ejecutivo Federal para su publicación.

Un objetivo planteado por el G73 era que la legislación reglamentaria se publicara el 3 de mayo, Día Internacional de la Libertad de Prensa. Tras un conjunto de gestiones ante el Ejecutivo Federal, la legislación fue publicada en esa fecha en el Diario Oficial de la Federación.

El proceso hacia la adopción de las reformas había concluido satisfactoriamente, y se abría ahora una nueva fase, sin duda más compleja y amplia que la anterior: vigilar la correcta implementación de la nueva facultad.

TABLA 2  
 CRONOLOGÍA DE FECHAS RELEVANTES EN EL PROCESO DE INCIDENCIA HACIA  
 LA REGLAMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXI CONSTITUCIONAL

<b>2012</b>
<b>25 de junio</b>
Se publica en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de 25 de junio de 2012 el <i>DECRETO por el que se adiciona el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> .
<b>10 de julio</b>
Conformación del G73, con el objetivo de diseñar e impulsar la legislación reglamentaria de la reforma constitucional de 25 de junio de 2012, bajo un esquema consistente en tres mesas de trabajo para técnico-legislativo, político y de difusión y sensibilización.
<b>Julio-agosto</b>
Trabajos del G73 hacia la elaboración de un proyecto de iniciativa con un paquete integral de reformas y adhesiones normativas para reglamentar la reforma constitucional de 25 de junio de ese año.
<b>Septiembre-octubre</b>
Reuniones con senadoras y senadores para promover la presentación de la propuesta.
<b>27 de noviembre</b>
Se presenta la iniciativa por los senadores Angélica de la Peña (PRD), Roberto Gil Zuarth (PAN), Cristina Díaz y Miguel Romo (PRI).
<b>2013</b>
<b>7 de febrero</b>
Reunión entre el G73 y Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión, organizado por Freedom House México, con el apoyo de OACNUDH México. <sup>10</sup>
Primera audiencia de las Comisiones Unidas de Justicia, Derechos Humanos y Estudios Legislativos sobre la iniciativa, con Frank La Rue. <sup>11</sup>
<b>26 de febrero</b>
Audiencia especializada de las Comisiones Unidas de Justicia, Derechos Humanos y Estudios Legislativos, con la participación de Mariclaire Acosta, Ricardo Sepúlveda, Alán García Campos, Darío Ramírez, Lucía Lagunes y Santiago Corcuera.
<b>25 de marzo</b>
Reunión con la Subprocuradora Jurídica de la PGR, sobre la posición de la PGR con respecto a la iniciativa.
<b>2 de abril</b>
Reunión con senadores del PRI para discutir la postura de ese partido respecto al proyecto.

<sup>10</sup> Nota de difusión del desayuno, disponible en: <http://www.cjdh.org.mx/index.php/2013/02/13/desayuno-con-frank-la-rue-relator-especial-de-las-naciones-unidas-para-la-libertad-de-opinion/>

<sup>11</sup> Nota de difusión de la audiencia, disponible en: <http://www.cjdh.org.mx/index.php/2013/02/13/primera-audiencia-publica-en-el-senado-de-la-republica-comisiones-de-justicia-derechos-humanos-estudios-legislativos-y-gobernacion-con-el-sr-frank-la-rue-relator-especial-sobre-la-libertad-de-opi/>

TABLA 2. CONTINUACIÓN

<p>Se sostuvo una reunión con el titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (UDDDH), para informarle del proyecto y solicitarle su apoyo.</p> <p>Se envió una carta a Catalina Botero, Relatora para la Libertad de Expresión de la CIDH, señalándole la situación y solicitando su intervención ante la delegación de México que habría de asistir a las audiencias del 148 período de sesiones de la CIDH.</p>
<p><b>3 de abril</b></p>
<p>Reunión interna del G73 para revisar y actualizar estrategias.</p>
<p><b>5 de abril</b></p>
<p>Reunión con senadores del PAN para discutir la posición de ese partido respecto del proyecto, en la cual el Senador Roberto Gil presentó un anteproyecto de dictamen, que incluía importantes adhesiones, por ejemplo, la inclusión de un recurso de revisión en caso de negativa del Ministerio Público Federal para atraer casos de fuero común.</p>
<p><b>8 de abril</b></p>
<p>Reunión de la mesa de trabajo técnico-jurídica del G73, para analizar el dictamen del Senador Roberto Gil.</p> <p>Planteamiento en el Consejo de la CNDH para exhortarlo a pronunciarse a favor del dictamen.</p>
<p><b>9 de abril</b></p>
<p>Reunión con presidentes de las Comisiones de Justicia, Derechos Humanos, Gobernación, Estudios legislativos y la Secretaría de la Comisión de Justicia del Senado, con quienes se discutió el proyecto de dictamen final.</p>
<p><b>10 de abril</b></p>
<p>Revisión del dictamen final por parte del equipo técnico, y envío de comentarios finales previos a la aprobación.</p> <p>Sesión de las Comisiones Unidas de Justicia, Derechos Humanos y Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Gobernación, en la cual se aprobó el dictamen por unanimidad.</p> <p>El G73 publica comunicado reconociendo el trabajo de las Comisiones Unidas del Senado, y exhortando al Pleno de la Cámara Alta y a la Cámara de Diputados a aprobar el dictamen a la brevedad.</p>
<p><b>11 de abril</b></p>
<p>En el Pleno del Senado de la República se aprueba por unanimidad el dictamen.</p>
<p><b>12 de abril</b></p>
<p>Solicitud al Secretario General de la Cámara de Diputados para que la minuta del Senado se turne a la Comisión de Derechos Humanos.</p>
<p><b>16 de abril</b></p>
<p>Exhorto a la Senadora Angélica de la Peña (presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado) y a la Diputada Miriam Cárdenas (Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados) para impulsar el envío de la minuta del Senado a la Cámara de Diputados.</p>
<p><b>17 de abril</b></p>
<p>Nueva solicitud al Secretario General de la Cámara de Diputados para que el dictamen se turne sólo a la Comisión de Derechos Humanos.</p>

TABLA 2. CONTINUACIÓN

<b>18 de abril</b>
La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turna el dictamen a la Comisión de Derechos Humanos.
<b>19 de abril</b>
Solicitud de intervención al Senador Roberto Gil, para lograr que diputados del PAN se adhieran al dictamen del Senado sin modificación.
<b>22 de abril</b>
Acuerdo con la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, para impulsar la pronta aprobación del dictamen en Comisiones y en el Pleno.
<b>23 de abril</b>
Con equipos de asesores del PRD y del PAN se acuerda apoyar la minuta del Senado sin modificaciones. Se logra acuerdo unánime de la mesa Directiva para aprobar el dictamen del Senado sin modificaciones.
<b>24 de abril</b>
Se obtienen las firmas de todos los diputados integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. El G73 envía comunicado reconociendo el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, y exhortando al Pleno a su aprobación inmediata.
<b>25 de abril</b>
Por unanimidad se obtiene la aprobación de las reformas propuestas. Se envían al Titular del Ejecutivo para su publicación. El G73 publica comunicado reconociendo el trabajo conjunto del Congreso de la República para la aprobación de la legislación reglamentaria, y solicitando al Ejecutivo para que publique las reformas en un breve término. <sup>12</sup>
<b>3 de mayo</b>
El Ejecutivo Federal publica en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el <i>Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal</i> . <sup>13</sup>

Incidencia ante el Poder Ejecutivo  
y otras instituciones nacionales e internacionales

Hacer partícipes a los principales destinatarios y obligados por las normas impulsadas era de fundamental importancia para garantizar que hubiera un con-

<sup>12</sup> Disponible en: <http://www.freedomhouse.org/article/un-paso-destacado-para-atacar-la-impunidad-en-los-delitos-contr-periodistas-y-medios>

<sup>13</sup> Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5297902&fecha=03/05/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297902&fecha=03/05/2013)

senso hacia la apropiación de la propuesta, y lograr así asegurar su viabilidad. Por ello, el G73 invitó desde la etapa de la formulación del articulado a representantes del gobierno federal, particularmente de la PGR, a que participaran en las discusiones técnico-jurídicas que tuvieron lugar al inicio de la campaña.

De igual modo, a lo largo del proceso legislativo el G73 celebró reuniones con la Subprocuradora Jurídica de la PGR, Mariana Benítez Tiburcio, y con la Subsecretaria de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Lía Limón García, así como con el titular de la Unidad de Defensa de los Derechos Humanos de dicha Secretaría, Juan Carlos Gutiérrez, también responsable del Mecanismo Nacional de Protección a personas defensoras de los derechos humanos y periodistas, con el fin de sensibilizar a las instituciones que tendrían una incidencia directa en el trabajo parlamentario desde el gobierno federal con respecto a nuestras principales inquietudes y propuestas.

De igual modo, tuvimos una interlocución permanente con organizaciones y redes internacionales de protección a periodistas y derechos humanos, así como instituciones que fueron determinantes — como ya se ha dicho — en la construcción e impulso de las propuestas, como la OACNUDH y UNODC, así como mandatos temáticos especializados en el tema, como los relatores sobre libertad de expresión de la ONU y la CIDH. Cabe mencionar que también participamos de nuestro enfoque sobre la agenda impulsada a las instituciones de la Unión Europea, por medio del Comité para la Protección de Periodistas, miembro del G73.

Finalmente, sostuvimos un diálogo productivo con organizaciones mexicanas de derechos humanos y de periodistas, con expertos de la academia y los medios, así como con las instituciones públicas de protección de los derechos humanos, particularmente con la CNDH, en cuyo Consejo Consultivo se externó en sesión ordinaria la necesidad de que dicho organismo apoyara los esfuerzos del G73 ante el Congreso de la Unión para concretar la pronta adopción de la propuesta.

### Estrategia de comunicación

Para la construcción de la estrategia de comunicación se consideró fundamental incluir aquellos temas relacionados a la protección de periodistas que articulaban apoyos políticos y sociales por parte de actores que no necesariamente estaban vinculados o especializados con el tema, pero que podían incidir de manera relevante en el proceso, a fin de que la propuesta sumara al mayor número posible de aliados.

De igual modo, se desplegó una campaña de difusión de los avances en el proceso por medio de redes sociales, especialmente a través de Twitter, para acercar al público en general al tema y a las actividades desarrolladas por el G73, así como para mantener activo el acercamiento e involucramiento de actores clave, principalmente las y los legisladores involucrados en la discusión de la iniciativa. El mensaje que se difundió desde el G73 por redes sociales consistía en avances informativos sobre el proceso, así como en propuestas para su conducción, que procuraron ser en todo momento constructivas y fomentar un ambiente respetuoso, plural y conciliador entre los participantes en el debate, favoreciendo así una mayor receptividad por parte de los tomadores de decisiones.

Los miembros del G73 fuimos constantes difusores públicos de los avances de la iniciativa en el Congreso, y publicaron, además de comunicados y pronunciamientos sobre el proceso, algunos artículos de opinión para sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad de la adopción del paquete legislativo.<sup>14</sup>

### *El seguimiento de la implementación de la legislación secundaria (mayo-octubre 2013)*

Desde la publicación del paquete de legislación reglamentaria el G73 ha mantenido un monitoreo permanente de las actividades de implementación que se

<sup>14</sup> Por ejemplo, el CJDH publicó el 21 de abril de 2013 un artículo denominado “¿Qué hacemos por periodistas y defensores?” en el sitio “La Silla rota”, disponible en: <http://www.lasillarota.com/component/k2/item/65904-%C2%BFqu%C3%A9-hacemos-por-periodistas-y-defensores>. De igual modo, publicó el 29 de julio el artículo “Libertad de expresión, ¿un minuto de silencio?”, disponible en: <http://www.cjdh.org.mx/index.php/2013/08/02/sergio-jaime-rochin-del-rincon/>

siguen, a fin de cuidar la correcta aplicación de la reforma. A fin de dar a este seguimiento el mayor impacto en el proceso, Freedom House México y el Centro Jurídico para los Derechos Humanos coordinamos un informe al que se sumaron quince organizaciones y expertos,<sup>15</sup> el cual fue presentado en Ginebra en octubre de 2012, puntualizando algunos aspectos preocupantes sobre la situación de la libertad de expresión en México, con un acento especial en protección a periodistas. El informe<sup>16</sup> se presentó en el marco del Segundo Período de examinación periódica de México (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, con la finalidad de compartir con la comunidad internacional la preocupación de la sociedad civil mexicana con respecto a la adecuada implementación de la legislación reglamentaria del artículo 73 XXI, haciendo un llamado a combatir la impunidad, incluyendo aquella que ha marcado los casos registrados con anterioridad a la reforma.

### Lecciones aprendidas

El proceso hacia la construcción de un marco legal adecuado e integral para la protección de periodistas podría ameritar aún nuevos procesos legislativos en el futuro, pero los dos procesos mencionados en este documento de Memorias son, hoy por hoy, las columnas jurídicas para la protección de quienes ejercen el periodismo en México. Se trata de dos procesos exitosos de legislación promovida

<sup>15</sup> Los firmantes del informe fueron: Centro Jurídico por los Derechos Humanos (CJDH), Freedom House México (FH-Mx), Oficina del Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), Asociación Mundial de Radios Comunitarias-México (AMARC-México), Casa de los Derechos de Periodistas (CDP), Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), Red de Periodistas Sociales Periodistas de a Pie, Estela Margarita Torres Almanza, Académica (Depto. de Comunicación-Universidad Iberoamericana), Jorge Luis Sierra Guzmán, José Buendía Hegewisch, Luz del Carmen Sosa, María Eugenia Chávez Fonseca, Pablo Álvarez Icaza Longoria, Víctor Quintana Silveyra, Vladimir Alexei Chorny Elizalde, Relator de Libertad de Expresión (CDHDF).

<sup>16</sup> Informe sobre la libertad de expresión y prensa en México Estado de las recomendaciones emitidas a México en camino a la sesión 17 del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas, disponible en: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Informe%20sobre%20la%20libertad%20de%20expresion%20y%20prensa%20en%20Mexico.pdf>

por la sociedad civil, que aún están sujetos al *test* del tiempo y que ahora mismo se enfrentan a numerosos obstáculos y resistencias.

Sin duda el trabajo conducente a la plena realización del espíritu y objeto de las legislaciones impulsadas valdrá la pena un nuevo ejercicio de estudio, análisis, incidencia y vigilancia por parte de las y los periodistas y la sociedad civil, a fin de hacer los ajustes que sean precisos. Con todo, estos dos momentos clave hacia la protección de poblaciones particularmente expuestas a la violencia en el país nos dejan numerosas lecciones que permitirán a quienes lean atentamente en la historia hacia su consecución contar con antecedentes y *testigos de origen* para apuntalar los pasos que habrán de seguir en esta historia inacabada.

Este capítulo busca recuperar en grandes líneas las principales enseñanzas que el CJDH acopió del proceso descrito en las páginas anteriores.

### *Partir de un diagnóstico certero de la problemática*

Muchas propuestas legislativas naufragan cuando sus contenidos se distancian de las realidades que las motivan. Diversos sesgos discursivos, conceptuales o incluso prejuicios pueden interponerse entre quienes formulan una propuesta normativa y la realidad que buscan modificar con ella, con lo que la norma pierde toda posibilidad de anclarse adecuadamente a hechos y situaciones concretas.

Ninguna de las propuestas plasmadas en el texto que el G73 promovió ante el Congreso surgió de ocurrencias antojadizas, ni de literatura abstracta, sino de una triple lealtad a un *principio de realidad legislativo*: los testimonios de periodistas agredidos, con sus esperanzas y demandas reales; cifras duras, oficiales, basadas en estudios cuidadosos y serios; y un análisis del marco normativo que no dejara lugar a ninguna impugnación ulterior.

No nos llamamos a engaño sobre lo que defendíamos, y nunca perdimos de vista que, tras las discusiones y los análisis, el sustrato de realidad del que habíamos partido siempre debía estar presente por encima de las más sofisticadas sutilezas. Nuestros interlocutores pudieron advertirlo, y todo intento de objeción

contra la propuesta se vino abajo por la fuerza misma de las evidencias que invocamos a favor de lo que impulsábamos.

*Construir al sujeto que promueve las transformaciones  
y comprender a los interlocutores*

El sujeto que promueve cambios que impactan en la vida democrática de una sociedad no es evidente de suyo, no adquiere su fuerza en automático, sino que debe ser construido, tener una identidad, es decir, encarnar un discurso, en este caso, el de nuestra propuesta. Justamente ello buscamos cuando asociamos al grupo con un nombre, y al nombre con el fundamento de nuestra propuesta, el artículo 73 fracción XXI constitucional. El G73 se constituyó en un agente activo de la norma constitucional.

De igual modo, la pluralidad de los integrantes del Grupo permitía la construcción de una identidad que podía articularse de un modo más efectivo con los interlocutores que buscábamos, por una parte, tomadores de decisiones legislativas y administrativas, y por la otra, el gremio periodístico y la sociedad civil.

Esto también nos permitió comprender el valor de articular estrategias con los recursos y alianzas individuales de los miembros del grupo de trabajo, en una virtuosa suma de esfuerzos diferenciados y especializados, en los que cada individualidad imprimía su propio sello y dinámica a las aportaciones, sin que ello fragmentara o distorsionara la unidad del mensaje que queríamos impulsar. Por otra parte, nos permitió insertar mejor al Grupo en el contexto y las redes en las que se habría de incluir la estrategia de incidencia.

Comprender quiénes serían nuestros interlocutores, sin embargo, no partía de la fijación de una identidad de grupo constituida por un consenso espontáneo, sino que debía partir necesariamente del conocimiento de sus dinámicas autónomas. No podíamos exigir de ellos más ni menos. Por ello fue clave que incorporáramos a los aliados y también a actores que podían desplegar alguna resistencia eventual al diseño mismo de la propuesta, así como en la actualización periódica sobre el avance del proceso legislativo.

Este esfuerzo no precisa de grandes despliegues de actividad, sino que en ocasiones bastó la cortesía de una visita para poner al tanto a algún actor de lo que estábamos haciendo para sensibilizarlo sobre nuestro punto de vista. Ya la propuesta era razonablemente aceptable, pero en ocasiones es muy importante que además de un buen contenido, haya cercanía con todos los involucrados para evitar cualquier posible malinterpretación y mantener el flujo de información activo y *ventilado*, por decirlo de alguna manera.

De igual modo, buscar un consenso amplio partía de la necesidad de diversificar el signo político de los aliados y no limitarnos solamente a quienes fueran más receptivos a la iniciativa. Era preciso buscar también el apoyo de actores acaso más neutros frente a la temática, pero que podían atender a nuestro posicionamiento y advertir la necesidad de la legislación por el peso puro de la evidencia, en un proceso de *deliberación racional*. Apostar a la pluralidad de aliados, particularmente en el momento de elegir la Cámara de origen de la iniciativa y a las y los legisladores que habrían de presentar la propuesta fue determinante del resultado. Ninguna de las expresiones políticas con mayor representación en el Congreso fue dejada de lado, y las votaciones unánimes reflejan el acierto de esta decisión.

Finalmente, pero por ningún motivo menor en importancia, en este apartado cabe una autocrítica honesta sobre la capacidad del G73 para extender una convocatoria amplia al tipo de actores que era crucial para la apropiación e impulso de las propuestas que fueron materia de nuestro trabajo, y nos referimos, desde luego, a las y los periodistas mismos. En este sentido, y aunque en la conformación y acción del G73 intervinieron en primera línea periodistas y organizaciones especializadas en la defensa de la labor periodística, reconocemos que habría sido deseable —pese a las limitaciones de tiempo y operación que resultan de un proceso marcado por la agenda parlamentaria— una articulación más estrecha y extensa con periodistas, especialmente quienes han sido víctimas directas de la violencia, así como de los medios de comunicación, particularmente los de las entidades federativas.

No omitimos acompañar el reconocimiento de esta debilidad en el despliegue de nuestra estrategia con la promesa de seguir impulsando en lo sucesivo la di-

fusión y el apropiamiento de la legislación adoptada por parte de quienes habrían de ser sus principales beneficiarios.

*Demandar y proponer: el papel activo de la sociedad civil en la elaboración y promoción de normas de protección*

Como se comentó en los capítulos previos, tanto la propuesta de ley del Mecanismo Nacional de Protección como la legislación reglamentaria del Artículo 73 fracción XXI constitucional fueron auspiciadas, discutidas y elaboradas por miembros de organizaciones de la sociedad civil, la academia o movimientos sociales, igual que ha ocurrido con algunos otros desarrollos normativos recientes como la reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011) y la Ley General de Víctimas (2013). Esta tendencia hacia una ciudadanía que legisla puede haber resultado de las deficiencias del aparato público para formular las soluciones que la sociedad requería, pero lo cierto es que en el proceso mismo del impulso de las propuestas hay un reforzamiento positivo de la participación y la corresponsabilidad que puede impactar de manera favorable a la calidad de la democracia en nuestro país.

Un avance importante con respecto a formas anteriores de actuación de algunos grupos de la sociedad civil es que en esta campaña no se apostó por una estrategia de desgaste y denuncia, que puede tener méritos, sin lugar a dudas, pero que puede ser limitada en sus efectos para una tarea que implicaba sobre todo de un componente técnico complejo y que acaso no habría tenido los alcances e integralidad lograda mediante esta deliberación social si se hubiera dejado al arbitrio de los tomadores de decisiones mediante la mera exigencia.

Por ello significó una diferencia ir más allá de la demanda y proceder a la propuesta, que se enriqueció con la legitimidad que le prestaban los integrantes del grupo, expertos respetados como individualidades que sumaron a la propuesta no solamente información y conocimientos, sino también autoridad.

*Equilibrar las expectativas con realismo y sentido de eficiencia*

Lo ideal no debe pasar por alto lo real, pero tampoco plegarse a ello. De otro modo, no se verificaría ningún cambio. Las expectativas deben balancearse, por una parte, con un saludable sentido de realidad, pero también, por la otra, por una perspectiva que dé un efecto de plena funcionalidad al cambio propuesto, es decir, debe adoptarse la propuesta más ambiciosa posible, sabiendo que las más de las veces el ajuste provendrá de los interlocutores, pero sabiendo cuáles son los aspectos mínimos irreductibles debajo de los cuales la propuesta fracasaría por ser inadecuada para atender la problemática que motivó su formulación.

El primero y más importante sustrato de realismo que dimos a nuestra propuesta, además de lo ya dicho sobre el diagnóstico en torno a la situación de violencia contra periodistas, es que optamos por readecuar instituciones y procedimientos previamente existentes, esto es, que buscamos emplear lo que había, dándole nuevas funciones para que sus efectos sirvieran para remediar el problema desde la procuración e impartición de justicia. No buscamos ir más lejos ni restringirnos a algo menor. Nuestra propuesta tuvo ese principio de autolimitación, pero dentro del campo de lo existente, buscamos extender lo más posible el efecto jurídico y práctico de lo propuesto para que fuera enteramente funcional en la vida cotidiana. No se trataba de desplegar una metafísica alambicada sobre el tema, sino de que cada elemento de la norma llevara a un periodista victimizado al acceso a una investigación efectiva. Y lo logramos a través de todas las etapas legislativas.

Si bien es cierto que propuestas como la formalización legal de la FEADLE tuvieron que flexibilizarse ante la tensión que la iniciativa activó en actores como la PGR, que buscaba tener un mayor grado de libertad para disponer de la carga de trabajo a sus propias unidades administrativas, ello no implicó en ningún momento distorsionar el fondo de la propuesta ni reducir la efectividad del paquete de reformas. En todo momento debíamos ser realistas sobre nuestros interlocutores y la red de actores que el tema activa, pero también de los límites dictados por el mismo sentido de efectividad de las normas impulsadas.

Para concluir sobre este aspecto, es preciso destacar que un ejercicio constante que acompañó cada una de las propuestas promovidas fue la deliberación exhaustiva del texto, bajo un compromiso de lealtad al doble principio de realismo y apego a los estándares más elevados. Esto implicó muchas veces que los miembros del G73 pusieran en crisis los postulados que conformaban las propuestas, hicieran las veces de “abogado del diablo” para anticipar cualquier posible objeción, y no dar por válida ninguna frase en el proyecto de iniciativa hasta no evaluar desde todos los puntos de vista considerados el más estricto rigor jurídico y viabilidad práctica de lo expuesto. El resultado fue satisfactorio: construimos una normatividad sólida, a prueba de las resistencias que se plantan a todo ejercicio legislativo.

### *Comprender la adopción de la norma como inicio de un largo camino*

No basta con contar con una norma en vigor para remediar el problema, sino que es preciso asumir un papel activo en la implementación de la legislación, así como en la promoción de su apropiación por parte de sus principales beneficiarios: las personas que ejercen el periodismo en México.

Es un camino arduo que implica sensibilizar a los operadores normativos, a las procuradurías del país y a los mismos periodistas, para que empleen la nueva facultad federal, las agravantes y la categoría de delitos contra la libertad de expresión. Asumir la tarea de apuntar hacia una agenda de implementación de las reformas, como lo hicimos en Ginebra en octubre pasado, es sin duda un buen comienzo para auspiciar la siguiente fase —inagotable— de la agenda de protección a periodistas: velar porque las buenas leyes prosperen en un país tan poco acostumbrado a garantizarlo.





# **Informe sobre la libertad de expresión y prensa en México**

Estado de las recomendaciones emitidas a México  
en camino a la sesión 17 del Examen Periódico Universal  
de Naciones Unidas / 23 de agosto 2013



Organizaciones civiles y especialistas

Organizaciones y personas participantes en la redacción  
de este documento

Centro Jurídico por los Derechos Humanos (CJDH)

Freedom House México (FH-Mx)

Oficina del Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI)

Asociación Mundial de Radios Comunitarias-México (AMARC-México)

Casa de los Derechos de Periodistas (CDP)

Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE)

Red de Periodistas Sociales Periodistas de a Pie

Estela Margarita Torres Almanza, Académica (Depto. de Comunicación-Uni-  
versidad Iberoamericana)

Jorge Luis Sierra Guzmán

José Buendía Hegewisch

Luz del Carmen Sosa

Maria Eugenia Chávez Fonseca

Pablo Álvarez Icaza Longoria

Víctor Quintana Silveyra

Vladimir Alexei Chorny Elizalde, Relator de Libertad de Expresión (CDHDF)

## Informe

1. En México, la violencia, la inseguridad, la corrupción y la impunidad de delitos graves y violaciones a derechos humanos, son problemas endémicos e interdependientes. La expansión del crimen organizado y su respuesta gubernamental, basada en el uso de la fuerza, han generado una escalada de violencia y violación de derechos humanos, calificada como crisis humanitaria en algunas regiones del país.<sup>1</sup>
2. Las tasas de homicidio, secuestro y extorsión se han elevado a niveles inéditos en diferentes regiones del país, especialmente aquellas asoladas por conflictos entre grupos delincuenciales, y de éstos con el gobierno. Esta violencia se ha desbordado principalmente en los estados donde ha recrudecido la disputa por las rutas y “plazas” de tráfico y venta de drogas ilícitas y de personas al mercado de los Estados Unidos.<sup>2</sup> Entre otros efectos, estos conflictos han provocado el desplazamiento de miles de personas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Alejandro Madrazo y Ángela Guerrero, “Más caro el caldo que las albóndigas,” *Nexos en línea*, 2012 <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103069>>; José Merino y Víctor Gómez Ayala, “Cuerpos sin nombre,” *Nexos en línea*, 2012 <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103068>>; José Merino, Jessica Zarkin y Eduardo Fierro, “Marcado para morir,” *Nexos en línea*, 2013 <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2204216>>; Mariclaire Acosta, Guadalupe Barrera y Ximena Andión, *La impunidad crónica de México*, ed. por Mariclaire Acosta (México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012); *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012* (México: Centro de Análisis de la Seguridad con Democracia / Open Society, 2012); Viridiana Ríos, “¿Quién mata a los periodistas?,” *Nexos en línea*, 2013 <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=2204278>>; Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Nuevas coordenadas de la violencia,” *Nexos en línea*, 2013 <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=2204215>>; Eduardo Guerrero Gutiérrez, “2011: la dispersión de la violencia,” *Nexos en línea*, 2012 <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102543>>; Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Epidemias de violencia,” *Nexos en línea*, 2012 <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102772>>; Alejandro Hope, “Menos ruido, misma furia,” *Nexos en línea*, 2013 <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=2204214>>.

<sup>2</sup> Delitos del fuero común de alto impacto, como el homicidio, la extorsión y el secuestro, observaron también un crecimiento acelerado. El homicidio comenzó a elevarse en 2007, tras un largo periodo de ir a la baja. Para 2010 rebasó los límites superiores de 20 años atrás. El aumento está correlacionado estadísticamente con el despliegue de fuerzas federales en distintos municipios del país. Ver también (Madrazo; Guerrero, 2012)

<sup>3</sup> Según la *Agenda de Derechos Humanos 2013* de la CNDH, “110,000 personas fueron desplazadas. En los últimos dos años, se han desplazado otras 24,000, a ello se debe añadir los 20,000 desplazados que reconoce el gobierno de Chiapas, lo que suma un total aproximado de 150,000 personas desplazadas internas registradas.” (p. 34)

3. Según *Human Rights Watch* (2013), la ‘guerra contra el narcotráfico’ del gobierno de Felipe Calderón, tuvo resultados calamitosos. No logró contener a las poderosas organizaciones delictivas que operan en el país, y generó un incremento dramático de las graves violaciones a derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad que debían enfrentarlas. Estos abusos no reforzaron la seguridad pública y exacerbaron el clima de violencia, caos y temor.
4. Según cifras de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>4</sup> (CNDH) desde 2005 hasta fines del 2012 se registraron 48,750 homicidios violentos,<sup>5</sup> que fueron creciendo exponencialmente. Sólo en 2011 fueron 10,696 homicidios, mientras que en 2005 se registraron 1,176. Hasta donde se sabe, todos impunes.<sup>6</sup>
5. El mismo informe de la CNDH<sup>7</sup> indica que para diciembre de 2012 se registraron 42,300 personas desaparecidas: 24,091 calificadas como “extraviadas”; 15,921, “fallecidas no identificadas”, y 726 fueron objeto de desaparición forzada o involuntaria. Algunos informes reportan tres tipos de desapariciones: las realizadas por la delincuencia organizada; otras en las que agentes del Estado detienen a las víctimas y las entregan a grupos criminales, y aquellas en las que la autoridad conoce los detalles y a los autores de las desapariciones, pero no actúa.<sup>8</sup>
6. Este incremento desmedido de la violencia ha provocado un colapso del sistema de procuración de justicia, de suyo ineficaz y anacrónico,<sup>9</sup> ge-

<sup>4</sup> CNDH, *Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013* (México, 2013).

<sup>5</sup> Algunas organizaciones no gubernamentales contabilizan alrededor de 60,000 muertes violentas.

<sup>6</sup> CNDH, *Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013*.

<sup>7</sup> CNDH, *Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013*.

<sup>8</sup> Flor Goche, “CNDH: indicios de desaparición forzada en 2,443 casos,” *ContraLínea* (México, 2013); Amnistía Internacional, *Enfrentarse a una pesadilla: la desaparición de personas en México* (México, 2013).

<sup>9</sup> Véase, entre otros, Madrazo, Alejandro (*op. cit.*); Guerrero, Eduardo, “Nuevas coordenadas de la violencia” en Revista *Nexos* en línea (01/07/2013) Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2204215>; Guerrero, Eduardo, “La estrategia fallida”, en Revista *Nexos* en línea (01/12/2012). Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103067>; Hope, Ale-

nerando mayor impunidad. En delitos violentos, ésta alcanza 99%,<sup>10</sup> lo que propicia la repetición de las conductas delictivas y provoca mayor inseguridad.

7. En el contexto de violencia descrito y como resultado de la presión de la comunidad de derechos humanos, en 2011 se reformó la Constitución Mexicana para incorporar el reconocimiento constitucional de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales y el principio *pro personae*.<sup>11</sup> Sin duda, un avance en materia de derechos humanos. Desgraciadamente, dicha reforma no se ha traducido en un mayor respeto y garantía de los derechos humanos de la población en general, ni en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado frente a la comunidad internacional.
8. Una consecuencia grave de la situación de violencia en el país ha sido la vulneración del derecho a la libertad de expresión. Las agresiones a periodistas y medios de comunicación se han incrementado desde el año 2000 a la fecha, proporcionalmente a la violencia registrada en las calles y plazas. México se ha convertido, según varias acreditadas organizaciones nacionales e internacionales<sup>12</sup> en uno de los países más peligrosos para el ejercicio del periodismo.
9. Esta situación ha derivado en autocensura, desplazamiento y exilio forzado de periodistas, generando espacios de silencio en el país y vulnerando los

jandro. “Menos ruido, misma furia” en Revista *Nexos* (01/07/2013). Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2204214>

<sup>10</sup> “Aproximadamente 15 de cada 100 delitos que se cometen en México son denunciados (cifra negra del 85%) y solamente el 1% es perseguido por las Procuradurías Generales de Justicia; llegando a sentencia condenatoria escasamente el 1%, lo cual se traduce en un 99% de impunidad, que reflejado en los casi 29,800 internos que ingresaron a la totalidad de los centros de reclusión en el país, tanto por la comisión de delitos federales como estatales, muestra el alto índice de impunidad que prevalece.” CNDH, *Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013*.

<sup>11</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011. DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)

<sup>12</sup> Freedom House, Article 19, Committee to Protect Journalists, Amnistía Internacional, Frontline, Reporteros sin Fronteras, Cencos.

principios fundamentales de una sociedad abierta, plural y democrática. La Fundación Mexicana para el Periodismo de Investigación (MEPI),<sup>13</sup> constató que al crecer la violencia en 14 estados de la República, disminuía en más del 50% su cobertura informativa en los periódicos locales. En 2011, sólo dos periódicos pudieron dar seguimiento a la información, contextualizar la violencia y nombrar a las víctimas. El resto se llamó a silencio. Un ejemplo de esa tendencia fue la decisión del *Diario Zócalo* del estado fronterizo de Coahuila que anunció que dejaría de cubrir información relacionada con los cárteles por las amenazas recibidas.

10. Medios y periodistas son objeto de asesinato, desaparición e intimidación<sup>14</sup> por parte del crimen organizado para lograr o impedir la divulgación de información de acuerdo a sus propios intereses.<sup>15</sup> Asimismo, autoridades de todos los niveles cometen más de la mitad de agresiones con el mismo objeto. “Del total de agresiones físicas [contra periodistas] son presuntos responsables en un 58% funcionarios públicos, principalmente policías municipales (42%) y policías estatales (32%).<sup>16</sup>
11. El informe sobre libertad de prensa que publica anualmente Freedom House califica a México como un país no libre desde 2012. Violencia, agresiones a periodistas y medios de comunicación, impunidad, leyes de difamación vigentes en algunos estados, restricciones al acceso a la información pública, uso limitado de internet, entre otras razones, son señaladas para calificar al país.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Fundación MEPI, *Autocensura en México 2011* (México, 2012) <[http://fundacionmepi.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=772:reporte-final-autocensura-en-mexico-2011&catid=91:medios-x-violencia&Itemid=343](http://fundacionmepi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=772:reporte-final-autocensura-en-mexico-2011&catid=91:medios-x-violencia&Itemid=343)>.

<sup>14</sup> Apoyado por Freedom House, ICFJ ha desarrollado un mapa interactivo de denuncia de agresiones contra periodistas. En los últimos días, éste muestra un patrón de agresiones graves en la zona de Oaxaca, como antes lo mostró en la zona de la Laguna en Coahuila y en los estados de Tamaulipas y Chihuahua, por mencionar algunos. El mapa puede consultarse en <https://periodistasenriesgo.crowdmap.com/>

<sup>15</sup> International Crisis Group, *El desafío de Peña Nieto: los cárteles criminales y el Estado de Derecho en México. Informe sobre América Latina* (Colombia, 2013).

<sup>16</sup> Cencos, *¿Por qué tanto silencio? Daño reiterado a la libertad de expresión en México 2012* (México, D.F., 2013).

<sup>17</sup> Freedom House, *Freedom of the Press 2013* (Nueva York/Washington, D.C., 2013) <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2013>>; Mariclaire Acosta y Darío Fritz, “Res-

12. El ataque sistemático a la libertad de expresión tiene consecuencias graves para la paz, la seguridad y el desarrollo democrático del país. Una ciudadanía no informada es inerme ante los abusos de poder y el ataque a sus derechos fundamentales. El estado de derecho es la sustancia misma de la democracia. Y en ella, la defensa del ejercicio de la libertad de expresión es una obligación irrenunciable para el Estado y sus autoridades. Una ciudadanía no informada es una ciudadanía débil y, por lo tanto, vulnerable e imposibilitada para ejercer sus derechos.
13. Este grave deterioro de los derechos humanos en México ha generado preocupación a nivel nacional, de los órganos y mecanismos del sistema interamericano y universal de los derechos humanos, así como de las principales organizaciones no gubernamentales que se ocupan del tema. En los últimos años, México ha recibido la visita de los Relatores Especiales de Libertad de Expresión de la ONU y la CIDH, quienes emitieron numerosas recomendaciones en la materia, las cuales, sumadas a las de otros mecanismos y órganos de tratado, numeran varias decenas.<sup>18</sup>
14. Este informe recoge dichas recomendaciones, así como las del Examen Periódico Universal de 2009, y se propone describir la situación actual que guarda el derecho a la libertad de expresión en México a la luz de éstas. En virtud de la próxima revisión de las recomendaciones en derechos humanos realizadas a nuestro país, el presente informe busca incidir en las preguntas y nuevas recomendaciones de los estados miembro de la ONU en la sesión 17 del Examen Periódico Universal (EPU) del 23 de octubre de 2013.

### Violencia, impunidad y autocensura

15. Los casos más graves de agresión a periodistas y comunicadores, como el asesinato y la desaparición, provienen en su mayor parte del crimen

---

puestas limitadas," *Nexos en línea*, 2013 <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=2204305>>.

<sup>18</sup> (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013).

organizado,<sup>19</sup> que actúa directamente o a través de autoridades de distintos niveles.<sup>20</sup> El Estado tiene la obligación de garantizar que sus agentes no cometan actos de violencia contra periodistas y de prevenir las agresiones provenientes de actores no estatales.

16. El grave problema para el ejercicio de la libertad de expresión no sólo alcanza a periodistas y medios de comunicación: la censura y la represión comienzan a atacar también a usuarios de las redes sociales. *Microsoft Research* publicó un estudio sobre el comportamiento de los ciudadanos comunes y corrientes que informan en Twitter o Facebook desde lugares como Tamaulipas, Monterrey o Coahuila donde existe este vacío informativo.<sup>21</sup> “Nos vemos ‘frustrados’ [por la debilidad de los medios de comunicación con relación al tema de la violencia], dijeron los ciudadanos que a diario informan desde redes sociales.” Por eso, según la investigación de *Microsoft*, se han convertido en ciudadanos que “informan, confirman, comentan y difunden información acerca de la violencia que se desarrolla”. Sin embargo, el autor del blog “Valor por Tamaulipas” tomó la decisión de dejar de informar sobre enfrentamientos a la ciudadanía en ese espacio porque grupos de la delincuencia organizada ofrecieron una recompensa a quien diera información para encontrarlo. Un presunto miembro de *Los Zetas*, grupo criminal fundado por soldados desertores del Ejército, usó Twitter para amenazar de muerte al usuario *@VigilantesM* (Vigilantes Mante), que se define a sí mismo como “un grupo de ciudadanos anónimos” que vigilan y reportan sucesos que afectan la seguridad de los ciudadanos de Ciudad Mante, Tamaulipas.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> (Cencos, 2013).

<sup>20</sup> Artículo 19 registra 303 agresiones de distinto tipo entre 2009 y 2011. Según su informe, sólo en 2012 se registraron 207 agresiones, de las cuales el 43.96% son atribuidas a autoridades de los tres niveles de gobierno.

<sup>21</sup> Andrés Monroy-Hernández and others, “The New War Correspondents: The Rise of Civic Media Curation in Urban Warfare,” *Microsoft Research*, 2013 <<http://research.microsoft.com/en-us/people/amh/cscw2013-civic-media-warfare.pdf>>.

<sup>22</sup> Mapa de Periodistas en Riesgo. Ver: <https://periodistasenriesgo.crowdmap.com/reports/view/45>.

17. Con la emergencia de nuevos medios de comunicación en internet, los periodistas que trabajan para medios en línea también han sufrido ataques provenientes de grupos de poder público, privado o criminal, interesados en su silenciamiento. En 2012 y los primeros meses de 2013, tres periodistas que trabajaban para medios en línea fueron asesinados en Veracruz, Puebla y Chihuahua. Las agresiones incluyen ciberataques contra los sitios de internet de esas publicaciones como ha sucedido contra el sitio web de *El Mañana* de Nuevo Laredo.<sup>23</sup> Periodistas de Chihuahua se han quejado de que presuntos funcionarios públicos estatales han creado cuentas falsas de Facebook para conocer sus datos privados y espiar su actividad en internet.<sup>24</sup>
18. Autoridades estatales y federales han promovido leyes más rígidas y punitivas para controlar el contenido de las redes sociales. Existen casos en los que los usuarios de redes sociales son acusados de terrorismo, como el de dos tuiteros de Veracruz, un maestro de escuela primaria y una periodista, quienes divulgaron en Twitter la versión de que una escuela estaba siendo atacada en agosto de 2011. Las autoridades estatales reaccionaron con la detención de ambos usuarios de esa red social y los acusaron de terrorismo y sabotaje, delitos que pudieron llevarles una condena de hasta 30 años de prisión. Por presión de la opinión pública, fueron liberados un mes después.<sup>25</sup> En otro caso similar, periodistas de Chiapas han denunciado campañas de hostigamiento legal contra ciudadanos que usan las redes sociales para denunciar corrupción. Ese fue el caso de Héctor Aníbal Bautista Flores, un ingeniero en sistemas que ayudaba a periodistas a usar programas gratuitos y abiertos de cómputo, quien fue acusado de pornografía infantil en noviembre de 2010. Los periodistas de Chiapas alegaron que las autoridades de policía habían

<sup>23</sup> *Idem*, 55.

<sup>24</sup> *Idem*, 43.

<sup>25</sup> Tras la detención, el congreso estatal aprobó la Ley de Perturbación, que criminaliza la divulgación de alarmas falsas por teléfonos móviles y redes sociales con penas de seis meses a cuatro años de prisión y multas equivalentes a 1,000 días de salario mínimo. Sin embargo, el caso se fue hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde la así llamada “Ley Duarte” fue declarada inconstitucional.

“sembrado” archivos con ese tipo de pornografía en la computadora de Bautista. Tras una campaña a su favor, Bautista fue liberado. Los periodistas de Chiapas también afirman que la “fabricación” de delitos es el fondo de la acusación de tráfico de drogas al menudeo contra un activista en internet que denunció en las redes sociales Twitter y YouTube presuntos actos de corrupción del gobernador de Chiapas. El activista Gustavo Maldonado López fue detenido en los primeros días de agosto de 2013, quien sigue en prisión al momento de cerrar este informe.

19. Las estadísticas sobre el número de víctimas son imprecisas e inconsistentes. Existe, además, una “cifra negra” debido al propio silencio de las víctimas y familiares que no denuncian por desconfianza de las autoridades. La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) registró 95 homicidios de periodistas desde enero de 2000 hasta el 30 de junio del 2013.<sup>26</sup> Por su parte, la CNDH<sup>27</sup> contabilizó 85 homicidios de periodistas cometidos en los últimos 13 años, más 20 desapariciones y 40 atentados a medios de comunicación. El Committee to Protect Journalist (CPJ) señala que ningún país del mundo tiene tantos periodistas desaparecidos como México.
20. El Estado tiene la obligación de investigar, procesar, juzgar y en su caso, sancionar a los autores de dicha violencia.<sup>28</sup> Sin embargo, autoridades de distintos niveles tienen importante responsabilidad en la impunidad, lo que se muestra por el rezago de los casos denunciados. Según datos de la FEADLE (2013), el 62% de las averiguaciones previas siguen en trámite. El rezago se ha ido incrementando consistentemente desde 2010.
21. Los datos proporcionados al público por la FEADLE son confusos y no dan cuenta precisa de su labor, pues aunque presenta los datos divididos en in-

<sup>26</sup> (FEADLE, 2013).

<sup>27</sup> CNDH, *Recomendación general No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante* (México, México, 2013).

<sup>28</sup> (Acosta & Fritz, 2013).

competencias, consignaciones y archivos, no detalla la integración de las indagatorias.<sup>29</sup>

22. La impunidad responde a diversas causas. Entre éstas se encuentran la falta de autonomía de los ministerios públicos y jueces, la corrupción y la falta de capacitación para investigar los delitos cometidos. Un trabajo inédito de *Todos por el Derecho a la Información*<sup>30</sup> documentó las actuaciones de las procuradurías estatales y la FEADLE en seis casos: cuatro de periodistas desaparecidos en Michoacán —uno de ellos hace casi siete años— y dos asesinatos en Veracruz y Ciudad Juárez, respectivamente. Del análisis se desprende que no se da prioridad de inicio a las hipótesis de investigación relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión, ni se profundiza en el entorno laboral y las actividades periodísticas de las víctimas. Tampoco se agotan las diligencias y las líneas de investigación escogidas, pese a la gravedad de los hechos y el tiempo transcurrido. Por otro lado, cuando la presión de la opinión pública es fuerte, se ha recurrido a la fabricación de pruebas. Un ejemplo es el caso de la corresponsal de *Proceso* en Veracruz, Regina Martínez Pérez, asesinada en su domicilio el 28 de abril de 2012. Las autoridades veracruzanas aseguraron que el único móvil del homicidio fue el robo, sin agotar la línea de investigación periodística. Durante la investigación y detención de un “presunto responsable” se demostró que el caso fue fabricado. La investigación de este caso fue seguida por Jorge Carrasco, periodista de *Proceso* quien, a su vez, fue amenazado recientemente.<sup>31</sup>
23. La impunidad desincentiva la denuncia. Las agresiones contra periodistas en los estados más afectados no se denuncian por falta de confianza en la gestión de las respectivas autoridades y por falta de resultados. Además, el Sistema de Protección a Testigos de la PGR no ha tenido el funcionamiento

<sup>29</sup> CNDH, *Recomendación general No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante*.

<sup>30</sup> Balbina Flores y Perla Gómez Gallardo, *Las víctimas tienen derecho a saber. Seis casos de ataques a periodistas sin resolver* (México, D.F., 2013).

<sup>31</sup> Cencos; Jorge Carrasco, “Caso Regina: sin avances, sin explicaciones, sin credibilidad,” *Proceso* (México, 2013) <<http://www.proceso.com.mx/?p=336225>>; Jorge Carrasco, “Caso Regina: una sentencia encubridora,” *Proceso*, 2013 <<http://www.proceso.com.mx/?p=338971>>.

adecuado: de los 378 casos que tiene dicho Sistema, 306 no han prosperado en la investigación y no se garantiza la seguridad de los testigos inhibiendo la denuncia y generando autocensura.<sup>32</sup>

24. En 2006, se creó una fiscalía especializada por acuerdo del Procurador General de la República. A pesar de su evolución, ésta (actualmente FEADLE) carece de independencia y de estructura interna sólida. El 3 de mayo de 2013 se le confirieron atribuciones de atracción federal de delitos graves contra periodistas perseguidos en el fuero común,<sup>33</sup> en virtud de una reforma constitucional previa. Éstas no han redituado aún en una mejoría en la investigación de delitos, debido a la discrecionalidad de su titular para ejercer dicha facultad.<sup>34</sup> Situación documentada por el Comité para la Protección de Periodistas en su reseña sobre dos casos de asesinato cometidos con posterioridad a la reforma.<sup>35</sup>
25. Las insuficiencias analizadas provocan un estado de indefensión en los periodistas y personas defensoras de derechos humanos. La negligencia e ineptitud en las investigaciones e integración de las averiguaciones no producen condenas para los delincuentes.
26. Actualmente no existe reparación del daño para periodistas agredidos o sus familiares.<sup>36</sup> El Congreso mexicano aprobó una ley general de víctimas con el objeto de identificar a las víctimas de violaciones a sus derechos y repararles integralmente el daño. En dicha ley se menciona a periodistas y personas

<sup>32</sup> Ver (Índigo Staff, 2013; Redacción, 2013; Reyes, 2013).

<sup>33</sup> Congreso de la Unión, *Decreto Por El Que Se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones Del Código Federal de Procedimientos Penales, de La Ley Orgánica Del Poder Judicial de La Federación, de La Ley Orgánica de La Procuraduría General de La República y Del Código Penal Federal* (México, 2013).

<sup>34</sup> Para contrarrestar esta discrecionalidad, es necesario modificar la legislación para darle autonomía, mayores recursos y hacerla responsable ante los órganos de fiscalización del Estado.

<sup>35</sup> Mike O'Connor, *Mexico's Special Prosecutor Hesitates over Early Cases, CPJ Blog* (Mexico, 2013) <<http://www.cpj.org/blog/2013/08/mexicos-special-prosecutor-hesitates-over-early-ca.php>>. El pasado 19 de agosto, Laura Borbolla Moreno, titular de la FEADLE anunció públicamente que atraería el caso de Armando Rodríguez Carreón, reportero de *El Diario de Juárez*, asesinado el 13 de noviembre de 2008. Es el primer caso que esta fiscalía atrae de esa entidad.

<sup>36</sup> En el caso de los “desaparecidos”, las víctimas indirectas del periodista, como los familiares, no pueden tener acceso a los bienes del periodista ni gozar de los beneficios que otorga la ley, toda vez que no tiene la calidad de “fallecido”. En Gómez Gallardo, Perla y Flores, Balbina. *Las víctimas tienen derecho a saber. Seis casos de ataques a periodistas sin resolver*, Freedom House, México, 2013.

defensoras de derechos humanos como actores especialmente vulnerables. Sin embargo, aún no funciona el sistema de atención previsto en la ley.<sup>37</sup>

27. En 2012 fue aprobada la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP), que establece un mecanismo de protección a periodistas y defensores en riesgo por parte del Estado. Éste debe analizar los casos presentados y proveer protección para salvaguardar la vida e integridad de aquellos que se encuentren en riesgo. La ley se aprobó en junio de 2012 y su reglamento, seis meses después. A la fecha, su puesta en marcha ha sido deficiente y es necesario fortalecerlo.
28. Entre los señalamientos sobre las falencias del Mecanismo de Protección Federal se encuentran la ausencia de criterios adecuados de análisis de riesgo, la carencia de recursos, personal capacitado y el poco respaldo político.<sup>38</sup> Existe poca información sobre los procedimientos para acceder al Mecanismo y existe poca confianza en éste y las autoridades que lo operan.<sup>39</sup> A la fecha, el Mecanismo federal ha suscrito 20 acuerdos de colaboración no vinculantes con los estados, lo cual redundará en su poca colaboración con las medidas otorgadas.
29. Existen mecanismos locales de protección en el Distrito Federal y los estados de Morelos, Veracruz, Chihuahua, San Luis Potosí e Hidalgo. Debido a las denuncias de complicidad entre el crimen organizado con las autoridades locales, periodistas y defensores de derechos humanos rara vez acuden a ellos.

<sup>37</sup> Jaime Rochín, “La oportunidad del Estado Mexicano frente a las víctimas,” *La silla rota* (México, 24 Junio 2013).

<sup>38</sup> Carta de organizaciones de la sociedad civil al Secretario de Gobernación: ver <http://cmdpdh.org/2013/06/carta-publica-a-osorio-chong-a-un-ano-de-la-ley-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/> Ver también: Jorge Carrasco, “Protección de dientes para afuera,” *Proceso*, 2013 <<http://www.expresionlibre.org/main/escogidas-de-proceso/proteccion-de-dientes-para-afuera>>.

<sup>39</sup> En su visita a México del 22 de mayo al 2 de abril de 2013, Christof Heyns, Relator Especial de Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la ONU, señaló su preocupación sobre las medidas cautelares otorgadas a los defensores de derechos humanos y periodistas. Según los informes recibidos, dijo, a menudo son objeto de retrasos, limitadas y no están adaptadas a los riesgos particulares que enfrentan defensores y periodistas. Recomendó garantizar la plena participación de los defensores de los derechos humanos y periodistas en la elaboración de su propia evaluación de riesgos y la formulación de medidas cautelares.

- Si lo hacen, en muchas ocasiones, como sucede en el estado de Chihuahua, la responsabilidad de gran parte de la protección queda en sus propias manos.
30. Numerosos periodistas víctimas de amenazas y agresiones han debido dejar su lugar de origen para desplazarse a sitios más seguros. En muchos casos, han dejado su profesión por la dificultad de resolver necesidades básicas de carácter social, como vivienda, salud y empleo. Otros han optado por abandonar el país. México forma parte de uno de los ocho países con más periodistas exiliados que reciben ayuda del Comité de Protección de Periodistas.<sup>40</sup>
  31. A la fecha, la concepción que subyace a la protección de la libertad de expresión y prensa es restrictiva, pues no atiende a los derechos de vivienda, salud y empleo de los periodistas desplazados, aumentando su vulnerabilidad y alejándolos del ejercicio de su profesión.
  32. 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. En 2012 se registraron al menos seis ataques con bombas, granadas, explosivos, disparos e incendios a instalaciones de medios.<sup>41</sup>
  33. A pesar de que la sociedad civil ha estado involucrada en los cambios legislativos para proteger a periodistas y defensores, aún existe desconfianza entre éstos y las autoridades, por lo que no se han logrado acuerdos eficaces.

### Libertad, diversidad y pluralidad en el debate democrático

34. México dio un salto importante en el reconocimiento a la labor periodística al despenalizar a nivel federal en 2007 los delitos de calumnia, difamación e

<sup>40</sup> (Schilit, 2013) Un ejemplo de esto es el caso del periodista José Luis Aguirre del diario en línea “La Polaka”, quien se exilió en Estados Unidos, al recibir amenazas minutos después del asesinato de un colega periodista en 2008. Más información en <http://www.reuters.com/article/2010/09/21/mexico-drugs-idUSN2115054820100921>.

<sup>41</sup> (Cencos, 2013; CPJ, 2013).

injurias. Sin embargo, 14 estados tienen aún dentro de sus legislaciones algunas de estas figuras que se encuadran dentro de los delitos contra el honor y por las cuales se castiga con prisión.<sup>42</sup>

35. Los condicionamientos del poder público y la discrecionalidad para otorgar contratos de publicidad estatal a los medios son un factor adicional que incide en la vulnerabilidad de los periodistas.
36. Las comunidades indígenas no cuentan con el apoyo para difundir, preservar y fomentar su riqueza cultural ni para que se permita la libre expresión en razón de este derecho. El Gobierno Federal ha procedido al cierre de algunas radios comunitarias de conformidad con un marco regulatorio que no corresponde con los estándares internacionales, incluso tipificando como delito el uso de una frecuencia no autorizada.
37. Seis ejes rectores de la reforma de Telecomunicaciones fueron presentados por el Ejecutivo Federal.<sup>43</sup> En ninguno se contempla a los medios comunitarios. Éstos, juntos con medios locales, quedan excluidos de la figura “concesión única”, que se otorga de manera discrecional a los así llamados “agentes económicos preponderantes”. En materia de inversión, se prefiere al capital extranjero, debilitando el desarrollo local.

### Acceso a la información

38. En lo que respecta a transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, los avances en el país son insuficientes. Si bien se han registrado algunos logros, autoridades de distintos niveles continúan negando información o dando información imprecisa. Entre otros efectos, esta opacidad y ausencia de rigurosidad afecta la seguridad ciudadana. Ejemplo de esto es la subcifra existente de denuncias de delitos, la cual carece de una medición real.

<sup>42</sup> Article 19, *Silencio forzado. El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México. Informe 2011*, 2012.

<sup>43</sup> <http://www.presidencia.gob.mx/6-ejes-de-la-reforma-en-telecomunicaciones/>

39. El presidente Peña Nieto inició su gobierno con el compromiso de impulsar mayor transparencia y rendición de cuentas, a través de una reforma a la ley. El proceso legislativo ha sido largo y accidentado. Las reformas aprobadas en primera instancia en el Senado proponen, entre otras cosas, ampliar el espectro de entidades públicas obligadas a proporcionar información, obligar al gobierno a sustentar mejor sus decisiones, dotar de autonomía al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y hacer que sus resoluciones sean vinculantes. Incluye también la apertura de la información resguardada en el Archivo General de la Nación.
40. A la fecha, la Cámara de Diputados incorporó algunas disposiciones que constituyen un avance significativo, entre otras, dotar de autonomía constitucional al IFAI y ampliar el catálogo de sujetos obligados a dar información y documentar sus actos. Sin embargo, también incorporó la posibilidad de que la Consejería Jurídica de la Presidencia impugne un fallo del IFAI ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por razones de seguridad nacional. Lo anterior le quita autonomía al órgano garante y permite, por su ambigüedad, restringir la información de interés público de manera sistemática y discrecional.

## Recomendaciones

- A. Fortalecer a la FEADLE y garantizar la reparación del daño de las víctimas. La situación jurídica de familiares y dependientes de los periodistas desaparecidos debe resolverse de acuerdo a los estándares internacionales.
- B. Tomar medidas efectivas a todos los niveles de gobierno para acabar con la impunidad, aplicando las sanciones establecidas en la ley a los responsables de la comisión de delitos contra la libertad de expresión.
- C. Fortalecer el mecanismo federal de protección de defensores y periodistas, a fin de que pueda emitir medidas de protección efectivas y eficaces de cumplimiento obligatorio para todas las autoridades del país. Asimismo, dotarlo de capacidad preventiva.

- D. Las legislaciones locales deben derogar el delito de difamación y calumnia, y abstenerse de criminalizar la crítica y la protesta social.
- E. El Plan Nacional de Derechos Humanos, que se publicará en diciembre de 2013, debe reconocer la gravedad de la violencia en contra de periodistas y defensores, y dictar políticas públicas de prevención, protección y combate a la impunidad de ésta, que sean transversales y abarquen todos los niveles de gobierno.
- F. El día 19 de agosto de 2013, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Recomendación General No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante*, dirigida al Secretario de Gobernación, al Comisionado Nacional de Seguridad, al Procurador General de la República, a los Gobernadores, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los Secretarios de Seguridad Pública y Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas. Los autores de este documento las suscriben en su totalidad. Una versión resumida se encuentra en el Anexo I de este artículo.
- G. Las modificaciones en materia de transparencia y de telecomunicaciones deben garantizar la sustentabilidad de los medios públicos y comunitarios, así como la equidad en el otorgamiento de concesiones y publicidad oficial a todos.
- H. Garantizar el acceso a la información pública conforme a los estándares internacionales, a través de recursos humanos capacitados e infraestructura tecnológica adecuada, y un esquema de sanciones firme, vinculante y articulado.
- I. Se deben precisar y aclarar los principios y criterios por los cuales la información de interés público se puede negar bajo razones de seguridad nacional. Las decisiones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública deben ser vinculatorias, definitivas e inatacables y abarcar a los tres poderes del Estado.
- J. Las distintas acciones que realicen las autoridades en materia de libertad de expresión deben ser consensuadas y trabajarse conjuntamente con las orga-

nizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema, a través de los instrumentos legales para tal efecto, tal como el Programa Nacional de Derechos Humanos. La comunicación abierta entre el estado y las organizaciones de la sociedad civil mexicanas necesita reforzarse para continuar el diálogo sobre la protección de periodistas y la libertad de expresión. Mayor transparencia, eficacia, responsabilidad y resultados del mecanismo de protección federal, redundará en mayor confianza en las acciones gubernamentales.

- K. Tomar en cuenta las opiniones y recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema para la elaboración de la legislación secundaria de la reforma constitucional en telecomunicaciones, con especial énfasis en la operación de los medios comunitarios y públicos y en la apertura y transparencia en el otorgamiento de concesiones.
- L. El Estado debe distribuir su publicidad de manera equitativa y transparente, incluyendo a los medios comunitarios, evitando la discrecionalidad.

## Bibliografía

- ACOSTA, Mariclaire, Guadalupe Barrena y Ximena Andión, *La impunidad crónica de México*, Mariclaire Acosta, ed. (México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012).
- ACOSTA, Mariclaire y Darío Fritz, “Respuestas limitadas,” *Nexos en línea*, 2013 <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=2204305>>
- AGUAYO QUEZADA, Sergio y Raúl Benítez Manaut, eds., *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012* (México: Centro de Análisis de la Seguridad con Democracia / Open Society, 2012).
- Amnistía Internacional, *Enfrentarse a una pesadilla: la desaparición de personas en México* (México, 2013).
- Article 19, *Silencio forzado. El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México. Informe 2011*, 2012.
- CARRASCO, Jorge, “Caso Regina: sin avances, sin explicaciones, sin credibilidad,” *Proceso* (México, 2013) <<http://www.proceso.com.mx/?p=336225>>

- \_\_\_\_\_, “Caso Regina: una sentencia encubridora,” *Proceso*, 2013 <<http://www.proceso.com.mx/?p=338971>>
- \_\_\_\_\_, “Protección de dientes para afuera,” *Proceso*, 2013 <<http://www.expressionlibre.org/main/escogidas-de-proceso/proteccion-de-dientes-para-afuera>>
- Cencos, *¿Por qué tanto silencio? Daño reiterado a la libertad de expresión en México 2012* (México, D.F., 2013).
- CNDH, *Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013* (México, 2013).
- \_\_\_\_\_, *Recomendación general No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante* (México, México, 2013).
- Committee to Protect Journalists, *Contribution to the 17th Session of the Working Group Universal Periodic Review. Submission on Mexico* (México, 2013).
- Congreso de la Unión, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones Del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal* (México, 2013).
- Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, *Registro de delitos contra periodistas.*, 2013.
- FLORES, Balbina, y Perla Gómez Gallardo, *Las víctimas tienen derecho a saber. Seis casos de ataques a periodistas sin resolver* (México, D.F., 2013).
- Freedom House, *Freedom of the Press 2013* (Nueva York/ Washington, D.C., 2013). <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2013>>
- Fundación MEPI, *Autocensura en México 2011* (Mexico, 2012). <[http://fundacionmepi.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=772:reporte-final-autocensura-en-mexico-2011&catid=91:medios-x-violencia&Itemid=343](http://fundacionmepi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=772:reporte-final-autocensura-en-mexico-2011&catid=91:medios-x-violencia&Itemid=343)>
- GOCHE, Flor, “CNDH: indicios de desaparición forzada en 2, 443 casos,” *Contra línea* (México, 2013).
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, “2011: la dispersión de la violencia,” *Nexos en línea*, 2012. <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102543>>

- \_\_\_\_\_, “Epidemias de violencia,” *Nexos en línea*, 2012. <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102772>>
- \_\_\_\_\_, “Nuevas coordenadas de la violencia,” *Nexos en línea*, 2013. <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=2204215>>
- HOPE, Alejandro, “Menos ruido, misma furia,” *Nexos en línea*, 2013. <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=2204214>>
- Human Rights Watch, *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*, 2013 <[www.hrw.org/es/reports/2013/02/20/los-desaparecidos-de-Mexico](http://www.hrw.org/es/reports/2013/02/20/los-desaparecidos-de-Mexico)>
- Indigo Staff, “No Title,” *Reporte Indigo* (México, 17 April 2013) <<http://www.reporteindigo.com/reportes/mexico/mentiras-protectidas>>
- International Crisis Group, *El desafío de Peña Nieto: los cárteles criminales y el Estado de Derecho en México. Informe sobre América Latina* (Colombia, 2013).
- MADRAZO, Alejandro y Ángela Guerrero, “Más caro el caldo que las albóndigas,” *Nexos en línea*, 2012. <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103069>>
- MERINO, José y Víctor Gómez Ayala, “Cuerpos sin nombre,” *Nexos en línea*, 2012. <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103068>>
- MERINO, José, Jessica Zarkin y Eduardo Fierro, “Marcado para morir,” *Nexos en línea*, 2013. <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2204216>>
- MONROY-HERNÁNDEZ, Andrés, Munmun De Choudhury, Danah Boyd, Emre Kiciman y Scott Counts, “The New War Correspondents: The Rise of Civic Media Curation in Urban Warfare,” *Microsoft Research*, 2013 <<http://research.microsoft.com/en-us/people/amh/cscw2013-civic-media-warfare.pdf>>
- O’CONNOR, Mike, *Mexico’s Special Prosecutor Hesitates over Early Cases*, *CPJ Blog* (México, 2013). <<http://www.cpj.org/blog/2013/08/mexicos-special-prosecutor-hesitates-over-early-ca.php>>
- PBI, *PBI-Information Pack for Supporters*, 2013.

Redacción, "Programa de la PGR 'Testigos Protegidos' Fracasa," *Siempre!* (México, 10 Julio 2013). <<http://www.siempre.com.mx/2013/07/programa-de-la-pgr-testigos-protegidos-fracasa/>>

REYES, José Juan, "PGR: \$178 millones en testigos protegidos," *El Economista* (México, 12 Mayo 2013). <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/05/12/pgr-178-millones-testigos-protegidos>>

RÍOS, Viridiana, "¿Quién mata a los periodistas?," *Nexos en línea*, 2013. <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&print&Article=2204278>>

ROCHÍN, Jaime, "La oportunidad del Estado Mexicano frente a las víctimas," *La Silla Rota* (México, 24 junio 2013).

Anexo 1:

DIARIO OFICIAL, CNDH, Recomendación General No. 20 sobre agravios a periodistas y la impunidad imperante

*Resumen de las recomendaciones finales.*

Al secretario de gobernación, a los gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal

1. Acciones y políticas públicas para prevenir y garantizar la seguridad de periodistas.
2. Despenalización de los delitos de prensa.
3. Políticas públicas necesarias para que los cuerpos de seguridad del Estado se rijan por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Al comisionado nacional de seguridad y secretarios de seguridad pública de las entidades federativas

4. Impulsar en forma efectiva y decidida un sistema de seguridad pública efectivo en los tres niveles de gobierno, capaz de prevenir y disuadir agresiones y delitos contra periodistas y medios de comunicación, que cuente con elemen-

tos debidamente capacitados para preservar y garantizar los derechos de periodistas.

Al procurador general de la república y procuradores generales de justicia de las entidades federativas

5. Investigaciones profesionales que agoten todas las líneas de investigación, incluyendo las relacionadas con la actividad periodística en el ejercicio de la libertad de expresión, a fin de erradicar la impunidad de los delitos contra periodistas y su repetición sistemática.
6. Implementación y aplicación decidida, frontal y permanente de medidas necesarias y adecuadas para combatir la impunidad, esclarecer y castigar los delitos graves y agravios contra periodistas con la debida diligencia, incluyendo los casos no esclarecidos que se encuentran en reserva.
7. Garantizar a las víctimas, a sus familiares y a la sociedad en su conjunto, el derecho a la verdad respecto a los hechos violatorios de derechos humanos en contra de periodistas y comunicadores, así como el derecho a conocer la identidad de sus perpetradores, impulsando asimismo, la transparencia en la rendición de cuentas de los resultados de las investigaciones de estos hechos.

Anexo 2:

Testimonios y declaraciones

*De la Red de periodistas de Cd. Juárez*

Las cosas no han cambiado, sólo aumenta el número de víctimas.

Como Red de Periodistas de Juárez no demandamos que se cree un estado de excepción para los periodistas. Demandamos investigaciones reales en los casos de asesinatos y agresiones de nuestros compañeros. Sabemos que no existe ningún mecanismo de seguridad más efectivo que la aplicación de las leyes y la debida impartición de justicia.

A nuestra amenazada libertad de expresión debemos incluir otras propias del contexto político y social en el que se desarrolla el trabajo periodístico en México

y en el cual detectamos dos problemáticas de fondo que, consideramos, contribuyen de manera determinante a este clima generalizado de violación a la libertad de expresión y al derecho a la información de la población en general. Nos referimos específicamente a la desprotección en materia de seguridad social en la que trabajan decenas de comunicadores por el incumplimiento de las responsabilidades fiscales por parte de las empresas, ya que la mejor protección que puede recibir un periodista es el respaldo económico de la empresa para la que labora.

En el aspecto político, a la falta de regulación que existe en México alrededor de la publicidad oficial o gubernamental y que es utilizada como medio de premio o castigo para los diferentes medios de comunicación, dependiendo de sus líneas editoriales y que, al menos en el caso de Juárez, resultan más determinantes para la censura que la misma violencia atribuida a los grupos del crimen organizado.

En este sentido, la Red de Periodistas de Juárez se plantea delinear una serie de estrategias para, de manera inicial, visibilizar nuestras problemáticas y crear conciencia tanto entre periodistas como organizaciones interesadas en la situación de México sobre la importancia que estas dos situaciones tienen sobre el estado de la libertad de expresión en el país.

Ante esta enorme cantidad de retos, el propósito fundamental de la Red de Periodistas de Juárez es la consolidación de un gremio periodístico juarenses profesionalizado, ético, comprometido, de calidad y consciente de sus derechos. Todo en beneficio de una sociedad que, más que nunca, requiere estar bien informada para poder contrarrestar los muchos problemas que enfrenta. La Red consideró necesario unirse como plataforma articuladora para todos estos periodistas en activo que, a través de un intercambio de experiencias y de preocupaciones, podamos encontrar maneras de hacer nuestro trabajo cada vez más seguro y con mayor calidad y posibilidades de beneficio de nuestra comunidad. Se busca generar una dinámica de aprendizaje en varios sentidos, sobre todo en el de técnicas de cobertura periodística segura para situaciones de conflicto debido a que el periodismo se ha convertido en un trabajo de alto riesgo en México, y en particular en Ciudad Juárez. Nosotros, los periodistas de Ciudad Juárez, estamos trabajando para realizar un mejor periodismo.

Por lo que consideramos conveniente recordar a las autoridades de los tres niveles de gobierno que tomar datos e imágenes de los hechos que acontecen en nuestra localidad con el fin de divulgarlos ante la opinión pública, así como hacer preguntas, no es un delito; al contrario, es un ejercicio de libertad de expresión más que nunca necesario para avanzar en la reconstrucción de nuestra deteriorada sociedad.

Reiteramos también la exigencia de justicia para los periodistas asesinados. Sin periodistas no hay democracia.

LUZ DEL CARMEN SOSA  
Red de Periodistas de Juárez





# **Respuesta de México a las recomendaciones del Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**

*Marzo 2014*



Secretaría de Relaciones Exteriores

Como reflejo de su compromiso con el sistema internacional de derechos humanos y con la convicción de que el Examen Periódico Universal constituye una herramienta valiosa para promover la cooperación en esta materia, México presenta su respuesta a las recomendaciones, que es producto de una consulta amplia al interior del Poder Ejecutivo Federal, así como con los Poderes Legislativo y Judicial.

Se mantuvo un diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno, en el que se intercambiaron puntos de vista sobre las preocupaciones y prioridades en torno a las recomendaciones. El Gobierno de México considera fundamental la labor de la sociedad civil organizada en la planeación y ejecución de las políticas de derechos humanos y reitera su compromiso de mantener la interlocución para el seguimiento de recomendaciones internacionales.

## Personas defensoras de derechos humanos y periodistas

Se aceptan las recomendaciones 148.116, 148.120, 148.121, 148.124, 148.125, 148.126, 148.127, 148.128, 148.129, 148.130, 148.131, 148.132, 148.133, 148.134, 148.135, 148.136 y 148.137.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ver párrafos 92 a 97 del documento A/HRC/WG.6/17/MEX/1.

*Fortalecimiento del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*

Se aceptan las recomendaciones 148.117, 148.118, 148.119, 148.122 y 148.123. La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas crea un Fondo especializado para obtener recursos económicos adicionales, destinados a la implementación y operación de las medidas de prevención, medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo, así como la realización de los demás actos que establezca la Ley para la implementación de dicho Mecanismo.

# Comentarios escritos para la revisión del informe de México ante el Comité de Derechos Humanos

Para consideración en la 11ª Sesión del Comité de Derechos Humanos de la ONU (7-25 de julio de 2014)\* / *Abril 2014*



Organizaciones civiles

## Introducción

1. El Centro Nacional para la Comunicación Social (Cencos), el Centro Jurídico para los Derechos Humanos (CJDH), Comunicación Comunitaria A.C. y Freedom House, organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, presentan respetuosamente estos Comentarios Escritos sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“IC-CPR”), para consideración ante el Comité de Derechos Humanos (“el Comité”) en su 11ª sesión.
2. En estos Comentarios Escritos nos enfocamos en áreas de preocupación relacionadas al ejercicio del derecho a libertad de expresión en México. Lo hacemos con la visión de clarificar las áreas en las que México ha fallado en el cumplimiento de sus obligaciones, como lo es su negligencia en adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que se respete este derecho.
3. La violencia creciente contra quienes ejercitan el derecho a la libre expresión, junto con la falta de reglas e instituciones adecuadas que hagan frente a estos ataques, ha creado un clima de impunidad en todo México. Otra amenaza

\* Para mayor información, contactar a: Omar Rábago, Centro Nacional para la Comunicación Social [omar.rabago@cencos.org](mailto:omar.rabago@cencos.org)

Mariclaire Acosta, Freedom House [acosta@freedomhouse.org](mailto:acosta@freedomhouse.org)

Tania Espinosa, Centro Jurídico para los Derechos Humanos (CJDH) [direccion@cjdh.org.mx](mailto:direccion@cjdh.org.mx)

grave a la libertad de expresión incluye el marco poco adecuado de México para la regulación de las transmisiones que (a) carece de independencia del gobierno, (b) no ha podido prevenir la monopolización de los medios y (c) hace que la transmisión comunitaria sea casi imposible. Finalmente, el que no haya una garantía completa al derecho a la información y el hecho que no se despenalice la difamación en cada uno de sus estados, crean en México un ambiente difícil para la práctica segura de la libertad de expresión.

4. Estas violaciones al derecho de libertad de expresión constituyen un claro rompimiento con las obligaciones que tiene el gobierno de México bajo el ICCPR. Esperamos que el Comité utilizará estos Comentarios al analizar lo que envíe el gobierno mexicano y que se traten los asuntos nombrados aquí durante el proceso de revisión de México.

### Protección a periodistas y la respuesta poco efectiva del Gobierno

5. Desde 2006, numerosas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales<sup>1</sup> han identificado a México como una de las naciones más peligrosas del mundo para practicar el periodismo. Las estadísticas sobre el número de víctimas son imprecisas e inconsistentes. Aún más, hay un “número oscuro” por el mismo silencio de las víctimas y miembros de las familias, que no reportan los crímenes porque no confían en las autoridades. Las autoridades en todos los niveles juegan un papel importante en la impunidad constante. La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE) registró 95 homicidios de periodistas de enero 2000 al 30 de junio de 2013.<sup>2</sup> La CNDH registró 85 homicidios y más de 20 periodistas desaparecidos, así como 40 agresiones contra infraestructura de los medios en los últimos 13 años.<sup>3</sup> Las siguientes

<sup>1</sup> Freedom House. Artículo 19, Comité para la Protección de Periodistas, Amnistía Internacional, Frontline, Reporteros sin Fronteras, Cencos, IMS, INSI.

<sup>2</sup> FEADLE 2013 <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FPeriodistas/acuerdos/ESTADISTICAS%20NACIONALES.pdf>

<sup>3</sup> CNDH, *Recomendación general No. 20 sobre agravios periodistas en México y la impunidad imperante* (México, México, 2013).

cifras provistas por organizaciones de derechos humanos muestran un aumento en el número de casos de ataques violentos contra periodistas:<sup>4</sup> (Tabla 1).

TABLA 1

Año	Muertes	Desapariciones	Número de agresiones
2003*	1	1	76
2004*	4	1	92
2005*	3	1	93
2006*	10	2	131
2007*	3	2	89
2008*	10	1	186
2009*	7	1	244
2010*	11	1	155
2011**	8	2	172
2012**	7	2	207
2013**	4	1	330
2014 (Ene-Marzo)**	1		66
TOTAL	69	16	1841

Cifras de \*ARTICLE 19 y Cencos. \*\* Cifras de ARTICLE 19.

6. El Gobierno no ha dado información confiable sobre su respuesta al problema. Ha habido una cantidad de problemas identificados en las investigaciones del Gobierno sobre los casos de ataques cometidos contra periodistas y trabajadores de los medios. Éstos incluyen omisiones constantes, retrasos y falta de

<sup>4</sup> *Recuento de daños 2006: un acercamiento a la libertad de expresión e información en México* (Harms recount 2006: an approach to freedom of expression and information in Mexico), Comité para la Protección de Periodistas, Cencos, ARTICLE 19, Mayo 2006; Reporte 2009, *Entre la violencia y la indiferencia: informe de agresiones contra la libertad de expresión en México*, ARTICLE 19 y el Centro Nacional para Comunicación Social, Febrero 2010, pag. 11.

diligencia en las investigaciones.<sup>5</sup> Los fiscales del Estado presentan testigos falsos y/o víctimas de tortura para que confiesen forzosamente. Por último, los fiscales con frecuencia no siguen una línea de investigación relacionada al trabajo de la víctima como corresponsal.

- 6.1. Un ejemplo de esto es el caso de la periodista de Proceso en Veracruz, Regina Martínez Pérez, asesinada en su domicilio el 28 de abril de 2012. Las autoridades locales aseguraron que el único móvil para el homicidio había sido el robo y no consideraron la línea de investigación relacionada a su trabajo periodístico. Durante la investigación judicial y arresto de un “sospechoso”, se demostró que el caso se había fabricado. El juez retiró el caso puesto que la confesión se había obtenido con tortura. Jorge Carrasco, compañero periodista de Regina, ha seguido la investigación consistentemente, y como resultado de esto, también fue amenazado el año pasado.<sup>6</sup>
  
7. Se identificaron omisiones específicas en las investigaciones de desapariciones de periodistas. La mayoría de estos casos han sido declarados “en reserva”, lo que significa que todas las investigaciones se suspenden hasta que haya nueva evidencia, aunque las autoridades no agotaron todas las investigaciones y la única evidencia que hay en el archivo del caso la proveyó la familia.<sup>7</sup> La impunidad que prevalece en las agresiones cometidas contra periodistas contribuye a alentar a agresores futuros, un hecho que vemos reflejado en el crecimiento sostenido de los ataques.

<sup>5</sup> Flores, B., y Gómez Gallardo, P. (2013). *Las víctimas tienen derecho a saber. Seis casos de ataques a periodistas sin resolver*. México, D.F. y CNDH, *Recomendación general No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante* (México, México, 2013). [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/Generales/REC\\_Gral\\_020.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/Generales/REC_Gral_020.pdf)

<sup>6</sup> Cencos; Jorge Carrasco, “Caso Regina: sin avances, sin explicaciones, sin credibilidad,” *Proceso* (México, 2013) <<http://www.proceso.com.mx/?p=336225>>; Jorge Carrasco, “Caso Regina: una sentencia encubridora,” *Proceso*, 2013 <<http://www.proceso.com.mx/?p=338971>>

<sup>7</sup> ARTICLE 19, Comentarios Escritos para consideración en la 93a Sesión del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU, Marzo 2011. <<http://www.article19.org/data/files/pdfs/submissions/mexico-for-the-consideration-at-the-93rd-session-of-the-un-working-group-on-.pdf>> and Shadow Report Flores, B. & Gómez Gallardo (*op. cit.*).

8. Dadas las faltas en las investigaciones, los casos de los ataques contra periodistas rara vez llegan a juicio. Por ejemplo, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), que se supone investigue estos casos, reporta un solo caso en el que se presentaron cargos en 2009.<sup>8</sup>
9. Estas agresiones y la inhabilidad del gobierno y/o su falta de disposición para resolverlas afecta no sólo la libertad de expresión sino también el disfrute de otros derechos humanos. Estas violaciones minan particularmente el derecho a la vida (Artículo 6 del ICCPR), el derecho a la integridad personal (Artículo 7), el derecho a la libertad (Artículo 9), el derecho a un proceso justo (Artículo 14), el derecho a la protección legal (Artículo 17) y el derecho a la participación política (Artículo 25).
10. Como resultado de sus facultades limitadas, la Oficina del Fiscal Especial para Crímenes cometidos contra Periodistas, que se había establecido en 2006, se reestructuró en 2010, llamándosele Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra la Libertad de Expresión – FEADLE. Como su predecesora, esta institución ha logrado poco y no se ha resuelto un solo crimen grave contra periodistas. Esto se debe en gran parte a la falta de decisión política y a la pobre capacidad de la FEADLE para investigar.
11. Hay deficiencias administrativas que obstaculizan a la FEADLE para cumplir con sus obligaciones en el área de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, la FEADLE no está incorporada a la estructura legal de la Fiscalía General, y por lo tanto, no debe rendirle cuentas. Bajo esta visión, la existencia y permanencia de la FEADLE depende de la voluntad y los fondos destinados por el Fiscal General. Este marco administrativo le permite a la FEADLE evadir los criterios de transparencia, particularmente en cuanto a sus recursos.<sup>9</sup>
12. El Congreso Mexicano aprobó una reforma legal dirigida a hacer frente a la impunidad por los crímenes cometidos contra periodistas en el país a través

<sup>8</sup> CNDH, Recomendación General No. 20 (*op. cit.*).

<sup>9</sup> CNDH, Recomendación General No. 20 (*op. cit.*).

de una enmienda al Artículo 73-XXI fracción XXI de la constitución. Esta reforma es un paso positivo, aunque a un año de su aprobación, todavía no se ha implementado significativamente.

13. Después de esta reforma, la FEADLE tenía la facultad de atraer los crímenes contra la libertad de expresión a jurisdicción federal y ha ocurrido en un solo caso. La mayoría de los ataques cometidos contra periodistas y trabajadores de los medios caen en la jurisdicción local: por medio de la reforma constitucional las autoridades federales pueden perseguir y castigar los crímenes contra periodistas en algunos casos, pero casi no usan esta facultad. En conclusión, la entidad especializada que se creó para investigar los crímenes cometidos contra periodistas, la FEADLE, parece no estar dispuesta a hacerlo.<sup>10</sup>
14. Se han identificado deficiencias e infracciones en el proceso cometidas por los fiscales locales, aún en los contados casos que han sido revisados por la FEADLE. Es más, no se han hecho investigaciones serias de las líneas editoriales, publicaciones o reportajes que podrían ayudar a identificar una línea de investigación en algunos casos. De las 214 quejas que recibió la FEADLE entre 2010 y 2011, sólo se iniciaron 82 investigaciones, de las cuales resultaron 23 acciones judiciales, dirigidas a 55 sospechosos. Todavía no hay acusaciones.<sup>11</sup>
15. El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establecido por la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, comenzó a operar en noviembre de 2012. Un sistema de análisis de riesgos sin un criterio objetivo, recursos escasos, la falta de personal capacitado, la desconfianza de los

<sup>10</sup> Mike O'Connor, *El Fiscal Especial de México duda sobre casos anteriores (Mexico's Special Prosecutor Hesitates over Early Cases)*, *CPJ Blog* (Mexico, 2013) <<http://www.cpj.org/blog/2013/08/mexico-special-prosecutor-hesitates-over-early-ca.php>>

<sup>11</sup> Informe reciente de la FEADLE <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FPeriodistas/acuerdos/ESTADISTICAS%20NACIONALES.pdf>

beneficiarios reales y potenciales y el poco apoyo político son factores que evitan que el mecanismo funcione a su máximo potencial.<sup>12</sup>

16. La rotación de personal y la falta de protocolos adecuados y de una metodología a seguir para el análisis objetivo de riesgo han dado como resultado una acumulación de casos pendientes. El Mecanismo de Protección carece de autonomía presupuestaria y esto hace que se dificulte llevar a cabo medidas de emergencia y complica la adquisición de herramientas y equipo para salvaguardar la seguridad y confidencialidad de los casos de los solicitantes. Los diferentes actores que comprende el Mecanismo no tienen una comprensión unificada de su alcance y autoridad, lo cual resulta en situaciones de confusión y en ocasiones, expectativas no realistas de lo que puede lograr el Mecanismo.
17. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) tiene una oficina especial que lidia con los ataques contra periodistas. A pesar de que las organizaciones de derechos humanos han registrado un gran número de ataques, la Comisión Nacional sólo ha hecho 24 Recomendaciones de 1999 a 2012<sup>13</sup> sobre agresiones contra periodistas o los medios, o relacionadas con la libertad de expresión. Además de la cantidad limitada de Recomendaciones hechas al gobierno mexicano, nuestra preocupación principal es la falta de cumplimiento. Las recomendaciones de la Comisión Nacional no son obligatorias y no existe un mecanismo para dar seguimiento a la implementación de sus recomendaciones. En ocho casos las recomendaciones iban dirigidas a más de una institución pública y a 33 autoridades responsables. En 27 casos las autoridades aceptaron las recomendaciones y en 6 las rechazaron. Cada recomendación contiene sugerencias específicas y según la CNDH se cumplieron en un 50%. Las recomendaciones emitidas en el período de revisión incluyen un total de 18 derechos violados, según la

<sup>12</sup> Freedom-House, & CJDH. (2013). *Informe sobre la libertad de expresión y prensa en México*. México, D.F.

<sup>13</sup> Rochín, J. y Sepúlveda (2013). *Propuesta de reglamento de ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas*. México, D.F.

clasificación de los principales derechos que fueron violados, de los periodistas: legalidad (22%), seguridad jurídica (20%), a la libertad de expresión (18%), integridad y seguridad (7%) y acceso a la justicia (5%). Sin embargo, en sólo cuatro casos hubo recomendaciones específicas que promovían el respeto a la libertad de expresión y el derecho a la información.<sup>14</sup>

## Manifestaciones públicas

18. La criminalización de la protesta social está aumentando junto con las medidas para contenerla. Han surgido varias iniciativas de ley para regular las manifestaciones públicas, tanto a nivel nacional como local, que se contraponen a los estándares internacionales sobre los derechos a la libertad de expresión y de reunión.<sup>15</sup>
19. La Ley de Manifestaciones Públicas<sup>16</sup> es un ejemplo de lo anterior. Busca enmendar artículos constitucionales que regulan los derechos fundamentales de asociación, reunión expresión y el derecho al libre tránsito. Establece horarios, peticiones de autorización, prohibiciones absolutas y esquemas de responsabilidad para presuntas violaciones durante las manifestaciones. Estas iniciativas locales existen en el Distrito Federal, Jalisco, Quintana Roo y San Luis Potosí.<sup>17</sup> Por otro lado, bajo las leyes y enmiendas hechas sobre asuntos anti-terroristas del artículo 29 de la Constitución, que ya han sido

<sup>14</sup> *Silencio Forzado. El Estado cómplice de la violencia contra la prensa en México Informe 2011* <http://issuu.com/articalexix/docs/informe>

<sup>15</sup> Ver: *Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU* (Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights), A/HRC/22/28, *Medidas efectivas y prácticas ideales para asegurar la promoción y protección de derechos humanos en el context de manifestaciones pacíficas (Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests)* (January, 2013). <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.28.pdf> y ver también: IADHC, Article 29.a, OC-5/85. Series A, No. 5 par.66-67.

<sup>16</sup> Ver [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/11/asun\\_3041436\\_20131120\\_1](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/11/asun_3041436_20131120_1)

<sup>17</sup> [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun\\_3013511\\_20131003\\_1380814630.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun_3013511_20131003_1380814630.pdf), [http://www.diputadospanjalisco.net/congreso/iniciativas\\_diputado.php?rubro=149](http://www.diputadospanjalisco.net/congreso/iniciativas_diputado.php?rubro=149), <http://www.animalpolitico.com/2014/03/ley-que-prohibe-protetas-es-aprobada-en-quintanaroo/#axzz2wuwzPL3C>, [http://vocero.groo.gob.mx/uv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16443:la-ley-deordenamiento-social- protege-al-turismo-y-la-sociedad-sin-coartar-garantias-individuales-gabrielmencuti&catid=49:noticias-deldia&Itemid=123](http://vocero.groo.gob.mx/uv/index.php?option=com_content&view=article&id=16443:la-ley-deordenamiento-social- protege-al-turismo-y-la-sociedad-sin-coartar-garantias-individuales-gabrielmencuti&catid=49:noticias-deldia&Itemid=123)

aprobadas, se pueden suspender las garantías individuales y los derechos humanos utilizando criterios muy ambiguos.<sup>18</sup>

## Difamación

20. La despenalización de la difamación en el Código Penal Federal es un paso en la dirección correcta. Sin embargo, se debe mencionar que esta reforma ha sido parcial, puesto que los crímenes de difamación y calumnia aún existen en al menos un tercio de los estados del país. Según cifras recientes, 10 estados continúan aplicando sentencias de prisión por difamación como se muestra en la tabla 2:

TABLA 2

Estado	Castigo
1. Baja California Art 185-197	3 días a 2 años de cárcel y/o multa de 100 días de salario mínimo o ambas sanciones
2. Baja California Sur Art. 336-347	1 a 3 años de cárcel y hasta 50 días de salario mínimo de multa
3. Guanajuato Art. 188-190	3 meses a 2 años de cárcel y de 5 a 20 días de salario mínimo de multa
4. Hidalgo Art. 191-202	3 meses a 2 años de cárcel o multa de 15 a 150 días de salario mínimo
5. Nayarit Art. 294-304	2 meses a 2 años de cárcel y multa de 3 a 15 días de salario mínimo
6. Nuevo León Art. 235-239	6 meses a 3 años de cárcel y de 10 a 50 días de salario mínimo de multa
7. Tabasco Art. 166-174	6 meses a 3 años de cárcel y una multa de 4 a 40 días de salario mínimo
8. Tlaxcala Art. 166-174	1 mes a 2 años de cárcel y de 4 a 40 días de salario mínimo de multa
9. Yucatán Art. 294-305	3 días a 2 años de cárcel o de 20 a 2000 días de salario mínimo de multa
10. Zacatecas Art. 272-284	3 meses a 2 años de cárcel

<sup>18</sup> [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun\\_3013381\\_20131003\\_1380810430.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun_3013381_20131003_1380810430.pdf), [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun\\_3025100\\_20131022\\_1382538880](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun_3025100_20131022_1382538880)

21. En los estados en los que la difamación es un crimen, tanto autoridades como individuos continúan usando esto para obstaculizar investigaciones periódicas.
22. La difamación civil se ha usado para censurar la libertad de expresión en otros casos. Por ejemplo, a la periodista Ana Lilia Pérez, quien ha publicado varios libros y artículos sobre investigaciones de corrupción, la demandó un senador. Debe mencionarse que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha declarado que hubo acoso judicial y el uso de publicidad oficial para castigar a la línea editorial en otro caso.<sup>19</sup>

### Regulación de los medios

23. La distribución de las licencias de transmisión a discreción del gobierno, así como otros factores, han propiciado una concentración masiva de la propiedad de medios de transmisión en las manos de intereses comerciales. 96% de las estaciones de televisión comercial pertenecen a dos familias; 86 % de todas las estaciones de radio pertenecen a 13 grupos empresariales.<sup>20</sup> México, por lo tanto, tiene uno de los medios de transmisión más concentrados en el mundo, resultando en la exclusión de las voces de grupos vulnerables.
24. México cuenta con un sector público de transmisión masiva que se beneficia de recursos públicos significativos. Cada uno de los 32 estados en el país, así como el gobierno federal, posee su estación de radio y/o televisión. Esto proporciona un cierto contrapeso al sector comercial que está altamente concentrado en manos de unos cuantos. Sin embargo, los medios públicos en México carecen de la autonomía y la independencia editorial requeridas

<sup>19</sup> Para obtener más información, por favor visite el sitio <http://publicidadoficial.com.mx/> de Open Society Institute, ARTICLE 19 y Fundar.

<sup>20</sup> Situación al Derecho a la Libertad de Pensamiento y Expresión en México, Informe Ejecutivo: Balance de un sexenio, 2000-2006 (*Situation of the Right to Freedom of Thought and Expression in Mexico, Executive Report: Sexennial report, 2000-2006*), presentado por varias organizaciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su visita a México, Abril 2007.

por la ley internacional, y como resultado, fallan en asegurar que haya pluralidad y diversidad de voces.

25. Algunos grupos comunitarios tienen acceso a la operación y administración de frecuencias de radio. Sin embargo, a pesar de los lineamientos internos establecidos por el gobierno mexicano,<sup>21</sup> la falta de reconocimiento en la legislación, procedimientos y requerimientos barrocos y la falta de reconocimiento en las reformas constitucionales recientes del 2013 y 2014, hacen que para las comunidades sea extremadamente difícil obtener un permiso para operar una estación de radio o televisión. Más aún, las pocas estaciones de radio comunitarias que sí tienen permiso para operar, enfrentan una seria restricción en su viabilidad, ya que tienen prohibido utilizar tiempo aire para propósitos comerciales, de tal modo que queda descartada una de sus más importantes fuentes de financiamiento y la posibilidad de sustentabilidad económica.<sup>22</sup>
26. Al momento de escribir este reporte, el congreso había recibido el paquete de legislación que permitía la operatividad de la reforma de telecomunicaciones del 2013. La propuesta a discutir contraviene el espíritu de la reforma constitucional, así como estándares internacionales de libertad de expresión. Permite la censura gubernamental de internet, restringiendo la neutralidad de la red y permitiendo el bloqueo de los servicios en circunstancias ambiguas, tales como “seguridad pública”. Infringe la privacidad, extendiendo el poder del gobierno para intervenir las comunicaciones, localizar usuarios geográficamente en tiempo real sin ninguna vigilancia. También exige a las compañías telefónicas guardar información de los usuarios indefinidamente, permitiendo el acceso a ella sin una autorización judicial.

<sup>21</sup> Programa Nacional de Recursos Humanos (2008-2012), Line of Action: “Promover el reconocimiento jurídico de la radiodifusión comunitaria, así como facilitar su operación y desarrollo a través de reglamentos y demás normas administrativas.” (To promote the legal recognition of community broadcasting and to facilitate its operation and development through regulations and other administrative standards).

<sup>22</sup> Comunicado de prensa en: <http://www.amedi.org.mx/spip.php?article375>.

27. En la legislación en discusión, que permite dicha operatividad, no hay criterios para medios sociales, comunitarios e indígenas ya que bloquea el acceso a la recaudación de fondos, tales como la venta de tiempo para uso comercial, y/o recibir apoyo económico del estado. El criterio para el acceso a frecuencias de este tipo de medios es altamente ambiguo, y de muchas formas, desigual, exigiéndoles que cumplan con los mismos requisitos que los medios públicos, sin proporcionarles las mismas condiciones para su sustento. Desde junio de 2008 al presente, el gobierno mexicano ha mostrado una tendencia a iniciar procedimientos criminales en contra de estaciones de radio comunitarias que operan sin permiso,<sup>23</sup> en lugar de iniciar procedimientos civiles. Además, los casos de agresión a las estaciones de radio comunitarias a manos de agentes privados y del gobierno permanecen en un estado de total impunidad.<sup>24</sup>
28. No existen límites para el control actual de las dos compañías televisivas más grandes. De hecho, la propuesta mantiene el status quo y refuerza su posición dominante. Finalmente, carece de un marco regulatorio efectivo para el control de la información con respecto a la infancia, de la publicidad engañosa, y que promueva el fortalecimiento de la producción independiente de información o material.
29. Un mecanismo informal de censura en México es la asignación de contratos gubernamentales para anuncios publicitarios oficiales a los medios. Esta

<sup>23</sup> Ver: "Avanza plan ofensivo contra radios comunitarias", (*Offensive Plan against Community Radio Moves forward*) Revista Contralínea, Marzo 2009, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/03/15/avanza-plan-ofensivo-contra-radios-comunitarias/>. Las estaciones de radio comunitarias han sido acusadas bajo el Artículo 50 de la Ley de General de Bienes Nacionales que estipula una sentencia de 2 a 12 años de cárcel y una multa de 300 a 1000 días de salario mínimo ... " para la persona que utilice, se beneficie, o explote un bien que pertenezca a la nación, sin haber obtenido previamente una concesión, permiso o autorización, o iniciado un contrato con la autoridad pertinente." (Community radio stations have been accused under Article 150 of the General Law on National Assets, which stipulates a sentence of from two to twelve years of imprisonment and a fine of three hundred to a thousand times the minimum salary "...for the person who uses, benefits from or exploits an asset which belongs to the Nation, without previously having obtained a concession, permit or authorization, or entered into a contract with the competent authority".).

<sup>24</sup> Algunas de éstas han llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a emitir medidas cautelares.

práctica es para que las autoridades recompensen o castiguen a los medios que sean amistosos o críticos, respectivamente. No existe un marco legal o políticas que regulen y exijan transparencia, o criterios con los cuales el gobierno determine la asignación de contratos publicitarios. No existe regulación para la distribución y manejo de publicidad oficial. La asignación se hace sin los principios apropiados que prevengan la distribución arbitraria u opaca. Esto y la falta de transparencia, es un mecanismo de recompensa y castigo para las agencias de medios que interfiere con la libertad de expresión y el derecho a la información. *Proceso*,<sup>25</sup> una revista semanal, ha iniciado un juicio legal en contra del estado por retirar todos los anuncios públicos debido a que una de sus líneas editoriales realizó una crítica del gobierno. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió una recomendación referente a la falta de procedimientos transparentes para asignar la publicidad del gobierno federal.

30. La publicidad oficial carece de criterios específicos o un marco legal para la asignación de recursos públicos a nivel federal y estatal. Esto ha resultado en una situación en la que dichas asignaciones se hacen de manera arbitraria y opaca, dependiendo de la línea editorial de las agencias de medios. En casos de coberturas críticas, no se concede ninguna publicidad oficial, y pueden llegar a otras formas de presión o de negar el acceso a la información. Entre septiembre y diciembre de 2012, 5 proyectos de ley sobre el tema fueron presentados sin haber sido aprobado alguno de ellos, manteniendo el incumplimiento del “Congreso” según lo ordenado por la comisión permanente constitucional” por más de 4 años en la omisión legislativa.

## El Derecho a la Información

31. La reforma constitucional al Artículo 6º de la Constitución en 2014 amplía la transparencia, teniendo como fin asegurar el acceso a la información.

<sup>25</sup> [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2012/REC\\_2012\\_035.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2012/REC_2012_035.pdf)

La promulgación de esta reforma a la Constitución eliminó la condición especial de las uniones, partidos políticos, fideicomisos públicos y cualquier persona que recibe y ejerce con recursos públicos, regulándolos para que permitan un acceso transparente a cualquier información de interés público. También asegura la autonomía constitucional del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), que tiene la facultad de revisar las respuestas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (con la excepción de la Suprema Corte de Justicia) y cuerpos autónomos, así como el poder de revisar decisiones de cuerpos de vigilancia con respecto al derecho al acceso de información local.

32. Aún con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, La Ley de Archivos, la armonización de las 32 leyes locales y federales y los procesos de nombramiento de nuevos comisionados en los diferentes cuerpos de vigilancia, el derecho a la información no estará garantizada sin la voluntad de aquellos que interpretan la ley y trabajan para cumplirla.
33. La reforma constitucional mencionada en el párrafo anterior, entró en vigor el 10 de Febrero de 2010, y el Congreso tendría un año para hacer ajustes a la Ley Federal de Transparencia, La Ley Federal de Datos Personales y a la ley general. En el transcurso de un año, las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberían armonizar las regulaciones.
34. El Congreso y las legislaturas locales deben mantenerse comprometidos para desarrollar una legislación secundaria sólida que provea la máxima protección al derecho al acceso de la información donde se regule, entre otras cosas lo siguiente: a) hacer pública toda la información que posean los sujetos obligados; b) una definición clara y precisa de las restricciones al derecho al acceso de la información; c) Información publicitaria estricta en lo relacionado a las violaciones graves a los derechos humanos y crímenes en contra de la humanidad; d) máxima divulgación, racionalidad, proporcionalidad e interés público; e) la definición de las obligaciones de transparencia específicas para los que se incorporan por primera vez a la regulación; f) la definición de obligaciones para la transparencia específicas

de los cuerpos garantes; g) la inclusión de un presupuesto basado en resultados como una obligación general de transparencia para todas las entidades; h) requerir de las entidades bajo regulación la generación de información, junto con la facultad del Instituto y cuerpos locales de vigilancia de clasificar esta información; i) definición del proceso de apelación y procedimiento para revisar el Departamento Legal de la Presidencia en casos de seguridad nacional; j) la extensión de los poderes del Instituto y los cuerpos de vigilancia al acceso de la información para generar criterios para la interpretación de la ley y promover el derecho de acceso a la información al público en general, así como proveer mecanismos para alcanzar poblaciones vulnerables; k) la inclusión de un marco específico de sanciones por incumplimiento del marco regulatorio para la transparencia y el acceso a la información.<sup>26</sup>

## Recomendaciones

### *Protección a Periodistas*

- Se deben establecer medidas efectivas para responder a los ataques a los periodistas y cualquier otro ataque que esté diseñado para limitar su derecho a la libre expresión, tales como:
  - a. Un marco legal adecuado y con suficientes recursos para que la FEADLE pueda llevar a cabo su mandato.
  - b. Asegurar que la FEADLE opere de manera transparente y que cumpla sus obligaciones de manera responsable, incluyendo el requerirle que divulgue información de forma proactiva.
  - c. Capacitación para los empleados de la FEADLE con respecto a los procesos legales, perspectiva de género, la continuación de las investigaciones sobre las violaciones a la libertad de expresión y un mejor cuidado para las víctimas.

<sup>26</sup> ARTICLE 19 Comunicado sobre la promulgación de la Reforma de Transparencia. Febrero 2014 <http://www.articulo19.org/comunicado-sobre-la-promulgacion-de-la-reforma-de-transparencia/>

- El diseño de políticas públicas dirigidas a prevenir agresiones en contra de periodistas para así garantizar el libre flujo de información.

### *Manifestaciones Públicas*

- Se deben tomar medidas para promover y defender las manifestaciones públicas pacíficas para todos los ciudadanos.
- Las leyes ambiguas que intentan darle prioridad a la seguridad nacional por encima de otros derechos deben cumplir con protocolos y estándares internacionales.

### *Difamación*

- La difamación debe ser completamente descriminalizada en todos los estados mexicanos. Las reglas civiles de difamación deben poner la obligación en servidores públicos de probar la falsedad de los alegatos de hechos, debe requerir a los servidores públicos tolerar niveles más altos de crítica, y debe imponer límites generales en las adjudicaciones por daños.

### *Regulación de los Medios*

- El marco legal para transmisiones debe ser revisado en su fundamento para que cumpla con los estándares tanto de la Constitución como los internacionales en esta materia.
- Todos los poderes relacionados con la regulación de los medios, incluyendo el otorgamiento de licencias a los difusores, deben ser ejercidos por un cuerpo completamente independiente.
- Se deben establecer reglas justas y objetivas para la asignación de la publicidad oficial.
- Se deben tomar las medidas necesarias administrativas y legales para transformar a los difusores públicos en México en difusores independientes de servicio público que operen a favor de todo el interés público.

- Se debe establecer un sistema efectivo para regular la concentración de la propiedad de los medios, incluyendo límites claros en cuanto a la concentración de los medios que reemplacen las inefectivas reglas anti-monopolios.
- Adoptar procedimientos y reglas específicos para el otorgamiento de licencias a los difusores que tomen en cuenta su situación en particular y que no les requiera competir contra difusores privados por las licencias (por ejemplo, cuáles son gratuitas o de bajo costo, y cuáles no son tan onerosos en términos de procesos).
- Las acciones criminales en contra de estaciones de radio comunitarias deben ser suspendidas.

### *El Derecho a la Información*

- Se deben tomar medidas para proporcionar mayor acceso a la información para todos los mexicanos.
- Todas las leyes estatales y federales de derecho a la información en México deben ser reformadas para que estén acordes con el Artículo 6º de la Constitución y armonizadas con la reforma de 2014. Las medidas para su implementación deben también respetar este artículo en la práctica.





# Índice

## Tomo I

Presentación.....	7
<i>Luis Raúl González Pérez</i>	
Introducción.....	13
<i>Javier Garza Ramos</i>	
Prólogo .....	19
<i>Mariclaire Acosta</i>	

### *La protección de la libertad de expresión en el ámbito internacional*

Resolución A/HRC/20/17 .....	33
Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. 4 de junio 2012	
<i>Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General. Naciones Unidas</i>	
Resolución A/HRC/27/L.7 .....	41
Seguridad de los periodistas / 19 de septiembre 2014	
<i>Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General. Naciones Unidas</i>	
Derechos de los periodistas y deberes estatales de protección de la integridad e independencia de los periodistas y medios de comunicación .....	49

Relatoría especial para la libertad de expresión.  
*Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

Violencia contra periodistas en las Américas: un problema cada vez más acuciante.....	61
Relatoría especial para la libertad de expresión. <i>Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>	

*El estado de la protección a la libertad  
de expresión*

Una propuesta para la protección legal de los periodistas en México. Mayo 2012.....	77
<i>Jaime Rochín del Rincón y Ricardo Sepúlveda</i>	

Libertad de expresión y protección a periodistas en México en un contexto jurídico cambiante .....	161
El impacto de la Ley General de Víctimas, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones / Enero 2014 <i>Jaime Rochín del Rincón y Silvano Cantú</i>	

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión contraria principios básicos constitucionales y de Libertad de Expresión. Octubre 2014.....	183
<i>Aleida Calleja</i>	

Protección de periodistas en el ámbito local en México. Enero 2014....	199
<i>Jaime Rochín del Rincón</i>	

*El papel de la sociedad civil en la protección  
de la libertad de expresión*

Combatir la impunidad en casos de delitos contra periodistas en México .....	217
Memorias y lecciones aprendidas / Noviembre 2013 <i>Jaime Rochín del Rincón y Luis Fernando Rosas</i>	
Informe sobre la libertad de expresión y prensa en México.....	253
Estado de las recomendaciones emitidas a México en camino a la sesión 17 del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas. 23 de agosto 2013 <i>Organizaciones civiles y especialistas</i>	
Respuesta de México a las recomendaciones del Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Marzo 2014 .....	277
<i>Secretaría de Relaciones Exteriores</i>	
Comentarios escritos para la revisión del informe de México ante el Comité de Derechos Humanos .....	279
Para consideración en la 11a Sesión del Comité de Derechos Humanos de la ONU (7-25 de julio de 2014) / Abril 2014 <i>Organizaciones civiles</i>	

**Documentos de consulta**  
**CD anexo en tomo II**

**I. Nacionales**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
 Artículos 1º, 6º y 7º

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Perio-  
 distas

Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Ley General de Víctimas

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal.

*I.I. Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

Recomendación General 20/2013 sobre Agravios a Periodistas en México y la Impunidad Imperante, Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Recomendación 032/1995, sobre el caso del Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, A.C.

Recomendación 4/2005, sobre el caso de los periodistas Jorge Fernández Méndez y Leopoldo Mendivil E.

Recomendación 13/2005, sobre el caso del señor Luis Lagunas Aragón, apoderado legal de la empresa Editorial Taller S.A. de C.V.

Recomendación 26/2007, sobre el caso de los señores Mauricio Francisco Joaquín Capdevielle Flores y Candelario Ricardo Ramírez Paredes.

Recomendación 2007/33, sobre el caso de los señores Jaime Murrieta Briones, Eugenia Cícero Rivera y Aurelio Suárez Núñez.

Recomendación 2007/70, sobre el caso de los señores Enrique Gómez Orozco y Arnoldo Cuéllar Ornelas, directores de los diarios “a.m” y “correo”.

Recomendación 2008/16, sobre el caso del señor Rodolfo Franco Ramírez, conductor del programa “Comentando la Noticia”.

Recomendación 2009/16, sobre el caso de la detención y traslado de la periodista Lidia Cacho Ribeiro.

Recomendación 2009/29, sobre el caso de los señores LHTC, IMA y algunos migrantes centroamericanos

Recomendación No. 52/2009, sobre el caso de los señores Manuel Acosta Villareal, Sinhué Samaniego Osorio, Jesús Arnoldo González Meza y José Alberto Rodríguez Reyes.

Recomendación No. 57/2009, sobre el caso de los señores Agustín Miguel Badillo Cruz, Ana Lilia Pérez Mendoza e Integrantes de la Revista “Contralínea”.

Recomendación No. 60/2009, sobre el recurso de impugnación del señor Mario Humberto Dávila García, representante legal del Diario “a.m.”

Recomendación No.26/2010, sobre el caso del Señor “V”.

Recomendación No. 56/2010, sobre el caso del señor “V”, agravio a periodistas.

Recomendación No. 82/2010, sobre el caso de la detención de V1.

Recomendación No. 36/2011, sobre los hechos ocurridos en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 en el municipio de Socoltepec, Puebla.

Recomendación No. 60/2011, sobre el caso de agravio a los periodistas V1, V2, V3 y V4.

Recomendación No. 35/2011, sobre el caso de R1, R3, R4, R6, R7, R9, R10 y R11.

Recomendación No. 13 /2015, sobre el caso de las violaciones a la libertad de expresión, a la seguridad jurídica y a la integridad personal cometidas en agravio de V1.

## **II. Sistema Universal**

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)  
Artículo 19

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)  
Artículo 19

- Observación General No. 10, Comité de Derechos Humanos (1983)
- Observación General No.34, Comité de Derechos Humanos (2011)
- Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, diciembre 2005 (E/CN.4/2006/55) (Gobernanza de internet y derechos humanos) (2005)
- Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/HRC/4/27) (Seguridad y protección de los profesionales de los medios de comunicación) (2007)
- Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/HRC/7/14) (Derecho de acceso a la información) (2008)
- Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/HRC/11/4) (Derecho de acceso a la información en situaciones de extrema pobreza) (2009)
- Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/HRC/14/23) (Limitaciones a la libertad de expresión) (2010)
- Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/65/284) (Protección de los periodistas y libertad de prensa) (2010)
- Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/HRC/17/27) (Derecho a la libertad de opinión y de expresión e Internet) (2011)
- Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/66/290) (Acceso a contenidos en línea) (2011)
- Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Contexto de las Protestas Pacíficas, Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/19/35) (2012)
- Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/HRC/20/17) (Dificultades en

la protección de los periodistas y de la libertad de prensa en situaciones que no son de conflicto armado) (2012)

Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/67/357) (Incitación al odio) (2012)

Contribución de la Libertad de Opinión y de Expresión al Empoderamiento de la Mujer, Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/23/2) (2013)

Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/HRC/23/40) (Vigilancia de las comunicaciones por los Estados) (2013)

Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/68/362) (El derecho a la verdad y el derecho de acceso a la información) (2013)

Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/HRC/26/30) (Libertad de expresión en procesos electorales) (2014)

Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (A/69/335) (El derecho de los niños a la libertad de expresión) (2014)

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (A/HRC/29/32) (Secure and private communication in the digital age) (2015)

### **III. Sistema Interamericano**

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)  
Artículo IV

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)  
Artículo 13

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000)

Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios (2000)

Carta Democrática Interamericana (2001)  
Artículo 4

*III.I Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

*Casos*

Casos 9768, 9780 y 9828, N° 01/90, México, 17 de mayo de 1990 (Fondo)

Caso 11.430, Informe N° 43/96, México, José Francisco Gallardo Rodríguez,  
15 de octubre de 1996 (Fondo)

Caso 11.739, Informe N° 50/99, México, Héctor Félix Miranda, 13 abril 1999  
(Fondo)

Caso 11.740, Informe N° 130/99, México, Víctor Manuel Oropeza, 19 noviembre 1999 (Fondo)

*Informes*

Informe sobre leyes de colegiatura obligatoria (1998)

Incorporación de Estándares Interamericanos. Jurisprudencia y doctrina en  
los Estados (2002)

Ética en los medios de difusión (2002)

Informe Anual 1999 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

Mujer y libertad de expresión (2002)

Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de Publicidad Oficial (2003)

Violaciones Indirectas a la Libertad de Expresión: El Impacto de la Concentración en la Propiedad de los Medios de Comunicación Social (2004)

Las Expresiones de Odio y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (2004)

- Informe sobre Leyes de Desacato y Difamación Criminal (2004)
- Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por Motivos que pudieran estar Relacionados con la Actividad Periodística 1995-2005 (2005)
- Incorporación Nacional de los Estándares Interamericanos en Materia de Libertad de Expresión durante 2009
- Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la Libertad de Expresión (2009)
- Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (2010)
- Reparaciones por violación de la libertad de expresión en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2012)
- Jurisprudencia Nacional sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información (2013)
- Libertad de Expresión e Internet (2013)
- Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia (2013)
- Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva (2014)

### *Informes sobre México*

- Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010

### *Declaraciones conjuntas de las Relatorías Especiales de la ONU y OEA*

- Primera Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión (1999)

- Declaración Conjunta sobre Censura a través del Asesinato y Difamación (2000)
- Declaración Conjunta sobre Antiterrorismo, Radiodifusión e Internet (2001)
- Declaración Conjunta sobre Libertad de expresión y administración de justicia, Comercialización y libertad de expresión, y Difamación penal (2002)
- Declaración Conjunta sobre la regulación de los medios, las restricciones a los periodistas y la investigación de la corrupción (2003)
- Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto (2004)
- Declaración Conjunta Sobre Internet y sobre Medidas Anti-Terroristas (2005)
- Declaración Conjunta sobre la publicación de información confidencial, la apertura de los órganos públicos nacionales e internacionales, la libertad de expresión y tensiones culturales y religiosas, y la impunidad en casos de ataques en contra de periodistas (2006)
- Declaración Conjunta Sobre Diversidad en la Radiodifusión (2007)
- Declaración Conjunta sobre Medios de Comunicación y Elecciones (2009)
- Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet (2011)
- Declaración Conjunta sobre libertad de expresión en Internet del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión y la Relatora Especial para la libertad de expresión de la CIDH (2012)
- Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión (2012)
- Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre (2013)
- Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión (2013)
- Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales (2013)
- Declaración Conjunta sobre universalidad y el derecho a la libertad de expresión (2014)

Relatores Internacionales urgen medidas de protección más fuertes para periodistas que cubren conflictos (2014)

Declaración conjunta sobre la Libertad de Expresión y las respuestas a las Situaciones de Conflicto (2015)

*Corte Interamericana de Derechos Humanos*

*Casos*

Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. (2001)

Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. (2001)

Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. (2004)

Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. (2004)

Caso Palamara Iribarne vs. Chile. (2005)

Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. (2006)

Caso Kimel vs. Argentina. (2008)

Caso Tristán Donoso vs. Panamá. (2009)

Caso Ríos y otros vs. Venezuela. (2009)

Caso Perozo y otros vs. Venezuela. (2009)

Caso Usón Ramírez vs. Venezuela. (2009)

Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. (2010)

Caso Gomes Lund y otros vs. Brasil. (2010)

Caso Fontevecchia D’Amico vs. Argentina. (2011)

Caso González Medina y Familiares Vs. República Dominicana. (2012)

Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. (2012)

Caso Uzcátegui y Otros Vs. Venezuela. (2012)

### *Opiniones Consultivas*

Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5

### **IV. Freedom House**

Propuesta de Protocolo para la Prevención y Protección de Periodistas en México, con Fundación para la Libertad de Prensa (2012)

Prontuario de Recomendaciones para Fortalecer a Periodistas Vulnerables de México, con Casa de los Derechos de los Periodistas (2013)

Libertad de prensa en México 2014

Prevención del Riesgo, Casede-Freedom House (2015)

Protocolo para el ejercicio de la libertad de expresión en México

Informe Libertad de Prensa 2015. Boletín de prensa

### **V. Otros textos**

- Plan de Acción de la ONU sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. Estrategia de Implementación 2013-2014, UNESCO/OACNUDH/PNUD (2014)

- Indicadores de la Seguridad de los Periodistas: Nivel Nacional, UNESCO (2013)

### **VI. Páginas Web**

- Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión (Organización de las Naciones Unidas)  
<http://www.ohchr.org/SP/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx>

- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos)

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp>

- Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles, Comisión Nacional de los Derechos Humanos

[http://www.cndh.org.mx/Agravio\\_Defensores](http://www.cndh.org.mx/Agravio_Defensores)

*El estado actual de la protección a la libertad de expresión en México.*

*Antología de textos jurídicos, Tomo I,*

se terminó de imprimir en noviembre de 2015 en los talleres

de Impresos Publicitarios y Comerciales, S.A. de C.V.

Calle Delfín, manzana 130, lote 14, col. Del Mar,

Delegación Tláhuac, C.P. 13270, México, D.F.

El tiraje consta de 3,000 ejemplares en papel Bond ahuesado de 90 gr.

En su composición tipográfica se utilizaron tipos de familia

Chronicle Display y Humanist 777

