



# Comisión Nacional de los Derechos Humanos

## RECOMENDACIÓN GENERAL No. 24

### Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México.

Ciudad de México, a 8 de febrero de 2016

**PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL, SECRETARIO DE MARINA, GOBERNADORES, JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, COMISIONADO NACIONAL DE SEGURIDAD, PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, PROCURADORES Y FISCALES GENERALES DE JUSTICIA, SECRETARIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, PRESIDENTES MUNICIPALES Y JEFES DELEGACIONALES.**

Distinguidos señores:

1. En el artículo 1°, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de *“promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”*. Asimismo, se establece la obligación del Estado de *“prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos”*. Esto conlleva que todos los órganos del Estado, en el marco de las atribuciones que le son conferidas por la ley, están obligados a implementar programas tendentes a prevenir violaciones a los derechos humanos y garantizar que sean efectivamente respetados.

2. En el artículo 6°, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se decreta, como atribución de este Organismo Nacional, *“proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos”*. En tal virtud, de conformidad con lo

dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se expide la presente Recomendación General.

3. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad en atención a lo dispuesto en los artículos 4o, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 147 de su Reglamento Interno. La información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas a través de un listado adjunto, en que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

## **I. ANTECEDENTES.**

4. El incremento significativo en el número de agresiones a periodistas y medios de comunicación deja en evidencia el riesgo prevaeciente en que se encuentra el gremio periodístico en México. La falta de políticas públicas encaminadas a garantizar un periodismo libre de cualquier tipo de intimidación, así como la deficiente actuación por parte de las autoridades ministeriales encargadas de investigar las agresiones de las que es objeto este gremio, contribuyen a hacer de México un país en el que el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión se ve vulnerado.

5. Las agresiones a periodistas, además de constituir una afectación a la esfera jurídica del agraviado, representan una afrenta a la sociedad en su conjunto. El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no sólo tiende a la realización personal, sino a la consolidación de una sociedad democrática<sup>1</sup>. Aunado a ello, es de reconocerse en el ejercicio de este derecho un instrumento esencial para el ejercicio de otros derechos y libertades fundamentales. En este sentido, la

---

<sup>1</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CmIDH), *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión*, 2010, párr. 8.

importancia de lograr la plena vigencia de la libertad de expresión trasciende al individuo que hace suyo este derecho e impacta a la sociedad en general.

**6.** El derecho a la libre expresión, además de ser un derecho inalienable a todas las personas, es también un requisito indispensable para la realización de una sociedad democrática. La libre expresión guarda una estrecha relación con los derechos colectivos de recibir información y opiniones sobre los más diversos temas; por lo que garantizar la libertad, la pluralidad y la apertura que ello conlleva constituye una obligación impostergable del Estado mexicano.<sup>2</sup>

**7.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace un llamado enérgico a la federación y a las entidades federativas para que implementen políticas públicas encaminadas a generar un entorno seguro y respetuoso hacia los periodistas, comunicadores y medios de comunicación. De esta manera, no sólo se estará garantizando al gremio periodístico el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión, sino que también se estará contribuyendo a la consolidación de una sociedad democrática, participativa y tolerante. Es así como la presente Recomendación General pretende, más allá de señalar deficiencias, contribuir a generar una mayor conciencia respecto de la trascendencia que el goce pleno al derecho a la libertad de expresión conlleva para la sociedad mexicana.

**8.** El ejercicio del derecho a la libertad de expresión debe ejercerse sin restricción y sin mayores límites que los previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en materia de derechos humanos que nuestro país ha suscrito. Al respecto, el marco legal en materia de derechos humanos reduce al mínimo las restricciones para expresar y recibir cualquier tipo de información, pensamientos, opiniones e ideas. En este entendido, el Estado debe garantizar ampliamente no sólo el derecho a difundir información u opiniones propias, sino también el derecho a conocer las ajenas.

---

<sup>2</sup> *Principios sobre la Libertad de Expresión* de la CmlDH, artículo 1°.

9. Se ha considerado que el concepto de periodista incluye a aquellas personas que recaban, generan, procesan, editan, comentan, opinan, difunden, publican o proveen información a través de cualquier medio de difusión y comunicación, ya sea de manera eventual o permanente, lo que incluye a los comunicadores, a los medios de comunicación y sus instalaciones, así como a sus trabajadores, en tanto que ejercen o contribuyen a ejercer la libertad de expresión, tal como lo indica el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y los estándares internacionales en la materia.

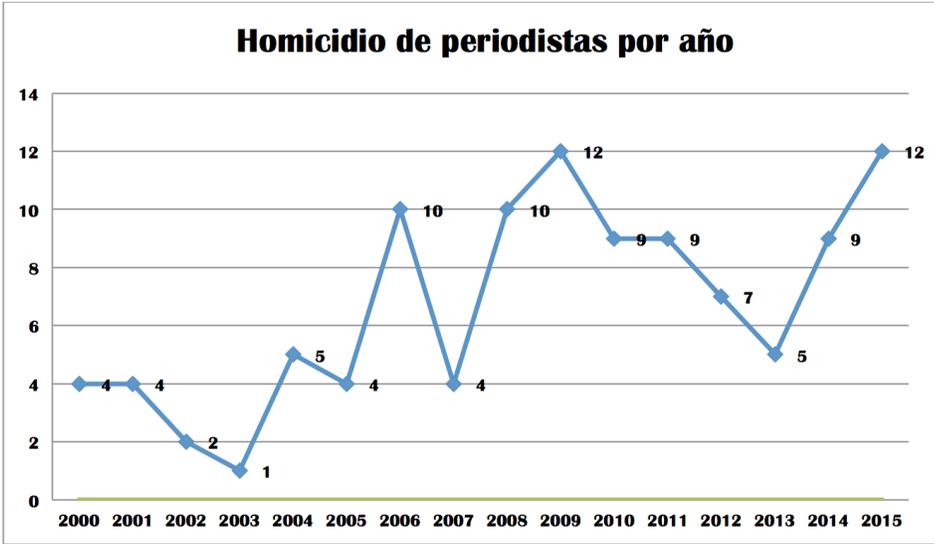
10. Esta Comisión Nacional ha dado puntual seguimiento a las condiciones en las que se desenvuelve el gremio periodístico, a través de la Recomendación General número 17<sup>3</sup>, del 19 de agosto de 2009, y la Recomendación General número 20<sup>4</sup>, del 15 de agosto de 2013. Si bien estos pronunciamientos han buscado incidir en la política pública de los Estados y de la federación en materia de protección a la libertad de expresión, las cifras muestran que lejos de disminuir, los ataques a periodistas y a medios de comunicación se han acentuado en los últimos años, según se aprecia en la siguiente gráfica.



<sup>3</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendación general núm. 17: “Sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante”, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral\\_017.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_017.pdf)

<sup>4</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendación general núm. 20: “Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente”, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral\\_020.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_020.pdf)

**11.** La perspectiva histórica respecto del registro de quejas atendidas por este Organismo Nacional en relación con agravios a periodistas y medios de comunicación, deja en evidencia un incremento en el número de quejas atendidas durante los últimos años. Del 1° de enero al 31 de diciembre de 2015, esta Comisión Nacional registró un total de 12 homicidios en contra de periodistas y comunicadores.



**12.** El incremento resulta alarmante si se considera que el homicidio de periodistas representa la forma más atroz y extrema de censura a la libre expresión, condición básica para el sano desarrollo de las sociedades democráticas.

**13.** Aunado al aumento significativo de la cuantía de homicidios, se advierte que las autoridades encargadas de garantizar la seguridad pública no han logrado inhibir los ilícitos cometidos en contra de periodistas y medios de comunicación, tales como desapariciones, lesiones, amenazas, intimidación y atentados a medios de comunicación. A ello se suma la ineficaz actuación de las autoridades procuradoras de justicia, las cuales no han logrado esclarecer los diversos hechos delictivos de los que resultan víctimas los integrantes del gremio periodístico. De esta forma, ya

sea por acción u omisión, tanto las autoridades encargadas de prevenir el delito como las responsables de investigarlo han fallado en su cometido.

**14.** Dentro de las principales omisiones atribuibles a las autoridades procuradoras de justicia, en ejercicio de sus funciones, se advierte que en una importante cantidad de casos, la falta de diligencias necesarias para esclarecer los hechos, o bien, el prolongar el tiempo de la integración de las indagatorias sin lograr en la mayoría de los casos su determinación. Todo ello repercute en perjuicio de una importante suma de periodistas, los cuales ven vulnerados sus derechos humanos a la vida, a la integridad y seguridad personal, a la seguridad jurídica, y a la libertad de expresión.

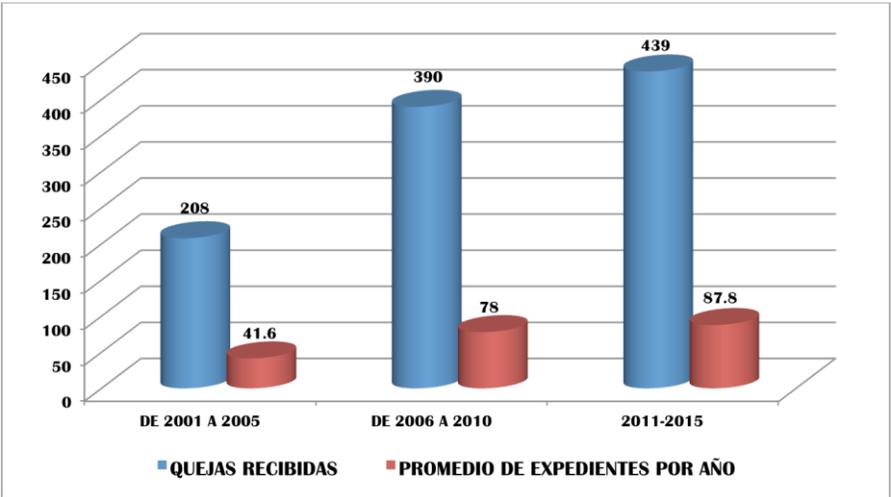
**15.** Derivado del aumento en el número de agresiones suscitadas en contra de periodistas posteriores a la emisión de la Recomendación General 20, "*Sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante*", la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emite un nuevo pronunciamiento con el propósito de ayudar a generar y dotar de políticas públicas para revertir la situación que viven periodistas y comunicadores.

**16.** También, de manera paralela, motiva a este Organismo Nacional el propósito de evidenciar la ineficacia por parte las autoridades encargadas de perseguir los ilícitos de los que son víctimas periodistas y medios de comunicación. Esto último, con la finalidad de que tengan lugar en las Procuradurías y Fiscalías de las entidades federativas y de la federación, los cambios institucionales necesarios para afrontar el reto que significa la debida integración de indagatorias que derivan de agresiones a periodistas.

**17.** Resulta preocupante la participación, como agresores u obstaculizando una eficaz procuración de justicia, de servidores públicos que por acción u omisión contribuyen a generar en el país un contexto de violencia en perjuicio del gremio periodístico.

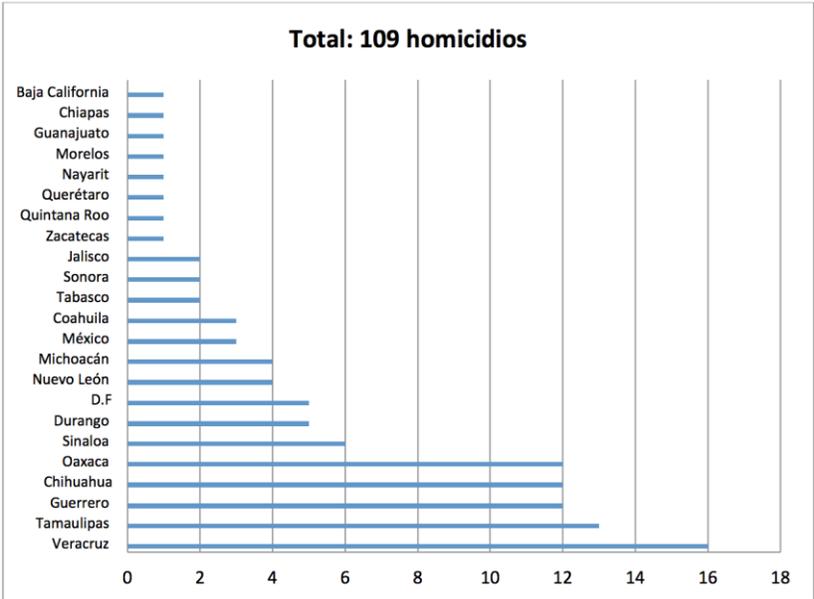
**18.** En ese sentido, del 1° de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2015, se han integrado en el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos un total de 1049 expedientes de queja relacionados con presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio, y en los que las agresiones por parte de autoridades y la ineficacia en el desarrollo de las investigaciones ministeriales resultan ser una constante.

**19.** Como marco referencial del aumento de las agresiones que ha sufrido el sector periodístico en los últimos quince años, se advierte que de 2001 a 2005 hubo 208 quejas, es decir un promedio de 41.6 por año; de 2006 a 2010 se registraron 390 quejas, dando un promedio anual de 78 quejas y un aumento del 87.5% respecto al lustro anterior; y de 2011 a 2015 se generaron 439 quejas, un 12.5% más, con un promedio de 87.8 por año.

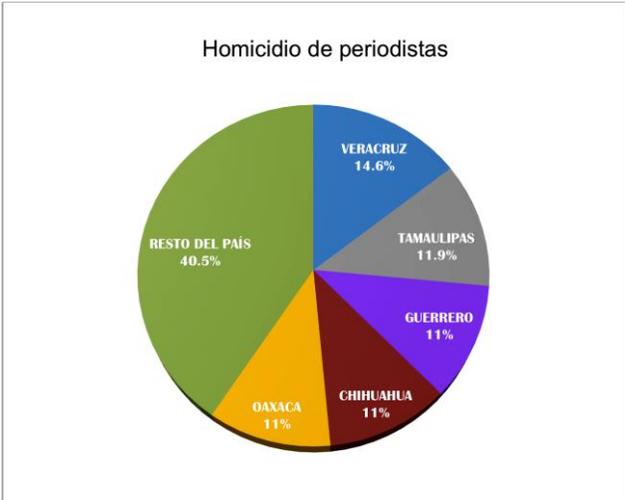


**20.** Las cifras antes expuestas ponen de manifiesto un aumento sustancial de las agresiones a los derechos humanos de periodistas en el último lustro.

**21.** De los homicidios en contra de periodistas, del 1° de enero de 2000 al 31 de enero de 2016, se han documentado por este Organismo Nacional 109 casos.



**22.** Si desagregamos la información por entidad federativa, es factible identificar aquellas en las que ocurre el mayor porcentaje de agravios a periodistas. Veracruz, Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua y Oaxaca concentran la mayor cantidad de homicidios. De 2000 al 31 de enero de 2016, casi seis de cada diez homicidios de periodistas en el país han sucedido en estas cinco entidades federativas.



**23.** Los altos índices de agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación en estos cinco Estados se inscribe en el clima general de inseguridad pública que viven dichas entidades donde también tienen un alto índice de violencia reflejado en la comisión de delitos de alto impacto, como los secuestros y las extorsiones.

**24.** En Veracruz, por ejemplo, se cometieron en 2014 más de tres homicidios en promedio cada día, y es el Estado en el que más periodistas fueron asesinados, con 16 homicidios contabilizados desde 2005. Es también la tercera entidad con más secuestros, con 239 casos del 1° de enero de 2014 al 31 de agosto de 2015.<sup>5</sup> Los altos índices de delincuencia y una deficiente labor de prevención del delito propiciaron la vulnerabilidad de periodistas y medios de comunicación.

**25.** Con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del 1° de enero de 2014 al 31 de agosto de 2015, Guerrero y Chihuahua ocupan el segundo y tercer lugar nacional, en homicidios dolosos. En Tamaulipas ocurren tres de cada diez secuestros del país, convirtiéndose en el Estado con la mayor cuantía de ilícitos de este tipo, con 779 casos registrados durante el periodo referido.<sup>6</sup> El común denominador en estas entidades federativas es un contexto de inseguridad y violencia.

**26.** El caso de Oaxaca, envuelto en un conflicto social vigente desde hace ya algunas décadas, pone de manifiesto un ejemplo más de incapacidad gubernamental para garantizar la seguridad de periodistas y comunicadores. Al encontrarse desarrollando su labor periodística, éstos resultan víctimas de amenazas y agresiones directas no sólo por parte de la delincuencia organizada,

---

<sup>5</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informes de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2014 y 2015*, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-victimas.php>

<sup>6</sup> *Ídem*.

sino también por autoridades de distintos niveles y órdenes de gobierno e, incluso, por parte de grupos civiles organizados.

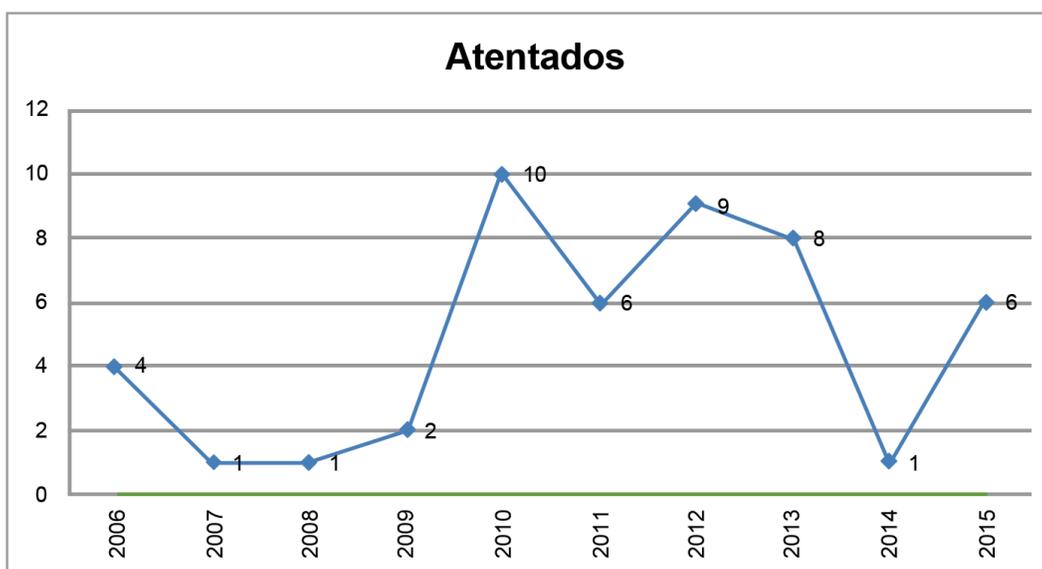
**27.** Además de los homicidios, se advierte también la comisión de otros ilícitos que constituyen mecanismos de censura. Este Organismo Nacional ha registrado de 2005 a 2015 la desaparición de 20 periodistas, y 48 atentados en contra de medios de comunicación de 2006 a 2015, todo ello ha acontecido en 25 de las 32 entidades federativas.<sup>7</sup>

| <b>Casos de agravios a periodistas</b> |                                       |
|--|---------------------------------------|
| Homicidios                             | 109* (de 2000 al 31 de enero de 2016) |
| Desaparecidos                          | 20** (de 2005 a 2015)                 |
| Atentados a Medios de Comunicación     | 48*** (de 2006 a 2015)                |

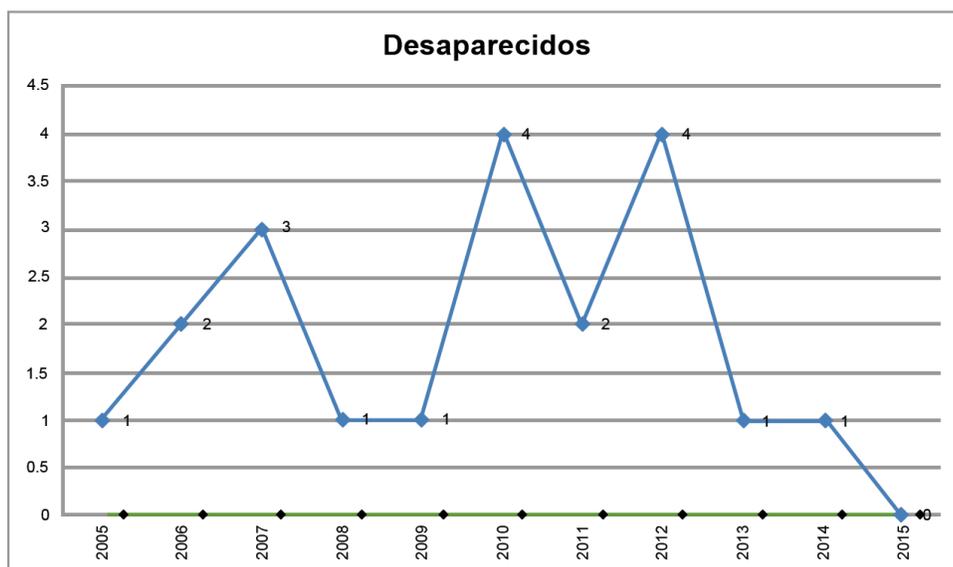
\* En la CNDH se radicaron 71 expedientes de queja por homicidios.

\*\* En la CNDH se radicaron 16 expedientes de queja por casos de periodistas desaparecidos.

\*\*\*En la CNDH se radicaron 17 expedientes de queja por atentados a medios de comunicación.



<sup>7</sup> La temporalidad del registro de homicidios, desapariciones y atentados cometidos en contra de periodistas y medios de comunicación corresponde al periodo en el que este Organismo Nacional ha contabilizado dichos sucesos.



**28.** Inicialmente los periodistas asesinados eran hombres. En los últimos años esta situación ha cambiado radicalmente. En fechas recientes, las mujeres periodistas comenzaron a ser blanco de amenazas y ejecuciones de manera creciente, sobre todo a partir de 2010, año en que se triplicaron las agresiones respecto al año anterior. CIMAC (agencia de noticias con especial interés en temas de género) señala algunas claves para entender este fenómeno y sus alcances. En el documento *Violencia contra las mujeres periodistas en México 2010-2011*, detalla minuciosamente la naturaleza de las agresiones y establece la metodología para entender las razones por las que los periodistas, hombres y mujeres, están siendo agredidos.<sup>8</sup>

**29.** El documento de CIMAC señala, entre otras cosas, qué temas de investigación estaban trabajando al momento de ser agredidas o amenazadas, el cargo que ocupaban dentro de sus redacciones y la fuente que cubrían. De 30 casos que

<sup>8</sup> CIMAC, *Violencia contra las mujeres periodistas en México 2010-2011*, México, 2012, disponible en: [http://www.cimac.org.mx/cedoc/publicaciones\\_cimac/Informe\\_violenciacontramujeresperiodistas.pdf](http://www.cimac.org.mx/cedoc/publicaciones_cimac/Informe_violenciacontramujeresperiodistas.pdf)

documentó correspondientes a 2011 en contra de mujeres periodistas, en dos de ellos las reporteras cubrían temas relacionados con el narcotráfico o similares. En la mayoría de los casos fueron amenazadas, violentadas o desaparecidas cuando trabajaban sobre asuntos de corrupción política, desvíos de recursos, derechos humanos y violencia sexual institucional.

**30.** Cabe mencionar que con estas agresiones se ve afectado el derecho que tienen las agraviadas de vivir una vida libre de violencia, previsto en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que en su artículo 4 establece que los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia son el respeto a la dignidad humana y la libertad.

**31.** El artículo 5, fracción IV, dispone que será considerada violencia contra las mujeres, cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público; por lo que según lo disponen los diversos preceptos 41, fracción I, y 49, fracción I, de la normatividad en cita es responsabilidad del Estado garantizar el ejercicio pleno del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y corresponde a las entidades federativas instrumentar y articular sus políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

**32.** El Estado mexicano ha adquirido responsabilidad en el ámbito internacional en materia de reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, ya que ha suscrito, entre otros documentos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW, de 1979, ratificada por México en 1981; la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing 1995 y su Plataforma de Acción, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, ratificada por México en diciembre de 1998.

**33.** En los artículos 3 y 6 de este último instrumento internacional, se reconoce el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y a no ser discriminadas, tanto en el ámbito privado como en el público, y en el numeral 7 del mismo se conmina a los Estados parte a adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la misma, entre cuyos compromisos se encuentran los descritos en el inciso b), actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, así como el g), relativo a la obligación de establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.

**34.** La CmIDH ha manifestado su preocupación ante la situación de las mujeres periodistas y los riesgos diferenciados que enfrentan por el ejercicio de la profesión en las Américas, de manera particular ha sostenido *“la poca atención dada hasta ahora al fenómeno y los obstáculos evidenciados para su denuncia y comprensión”*<sup>9</sup>.

**35.** Razón por la cual exhortó a los Estados a mejorar los mecanismos de prevención, protección y respuesta judicial para cumplir plenamente con sus obligaciones y garantizar a las mujeres el pleno ejercicio a la libertad de expresión.

**36.** Un dato más que refleja las condiciones de inseguridad en que se encuentran los integrantes del medio periodístico consiste en que de 2010 a 2015, en 47 ocasiones este Organismo Nacional ha solicitado a diferentes autoridades la implementación de medidas precautorias ante la noticia de una probable agresión, cuando ésta se considera grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones atribuidos a la autoridad o servidores públicos presuntamente

---

<sup>9</sup> CmIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, 2013, párr. 269.

responsables, constituyendo razón suficiente que, de ser ciertos los mismos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus derechos humanos.<sup>10</sup>

**37.** Durante 2015 se emitieron 16 medidas cautelares en los casos en los que se vio en riesgo la integridad física de periodistas. A través de estas medidas se ha requerido a las autoridades competentes a efecto de que garanticen la seguridad, la integridad personal y la seguridad física de los periodistas, así como para realizar labores de prevención con el objeto de evitar todo acto intimidatorio que tenga como consecuencia impedir que los periodistas lleven a cabo su labor. De este modo se busca garantizar la seguridad de periodistas y medios de comunicación.

| Medidas cautelares emitidas por la CNDH en favor de periodistas y medios de comunicación |    |
|--|----|
| 2010   | 9  |
| 2011   | 6  |
| 2012   | 2  |
| 2013   | 3  |
| 2014   | 11 |
| 2015   | 16 |

**38.** La solicitud de medidas precautorias constituye una labor fundamental que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. De manera adicional, existe el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, instancia de la que esta Comisión Nacional forma parte de su Junta de Gobierno y que también se encuentra facultada para emitir medidas de protección en favor de sus beneficiarios. Dicho Mecanismo entró en vigor el 26 de junio de 2012 y surgió como instrumento para abordar la problemática ante la situación de riesgo en la que viven día con día los periodistas y los defensores civiles de derechos humanos.

---

<sup>10</sup> Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 40 y Reglamento de la Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 117, primer párrafo.

**39.** Tanto la creación del Mecanismo como la emisión de medidas cautelares por parte de esta Comisión Nacional reflejan un trabajo institucional encaminado a la adopción por parte de las instituciones del Estado mexicano del deber de protección a los periodistas y medios de comunicación.

**40.** Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos busca generar un diálogo con las distintas autoridades en las entidades federativas y en la federación para atender la problemática respecto de los agravios que sufren periodistas y medios de comunicación.

**41.** Resulta imprescindible que se adopte, además de una estrategia de protección, una política pública general de prevención. La Organización de las Naciones Unidas publicó el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, donde se prevé que *“la promoción de la seguridad de los periodistas y la lucha contra la impunidad no deben limitarse a adoptar medidas después de que hayan ocurrido los hechos. Por el contrario, se necesitan mecanismos de prevención y medidas para resolver algunas causas profundas de la violencia contra los periodistas”*.<sup>11</sup>

**42.** La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CmIDH ha destacado que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir la violencia contra periodistas, trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación. También ha señalado que esta obligación resulta particularmente importante en países en los que existe un riesgo de que se produzcan estos hechos y en

---

<sup>11</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad*, 2012, punto 1.6.

situaciones concretas en que las autoridades saben que existe un riesgo real e inmediato de que se cometan tales delitos.<sup>12</sup>

**43.** La Relatoría Interamericana identifica diversos “*deberes*” de prevención en favor de periodistas y comunicadores que el Estado mexicano debe adoptar.

**44.** El primero consiste en adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas.<sup>13</sup> Ello significa que una de las maneras en que la violencia puede ser prevenida es a través de que las mismas autoridades asuman como una responsabilidad y un compromiso el respeto de los periodistas y los medios de comunicación, por lo que además de expresar públicamente que su trabajo es fundamental para el fortalecimiento de la democracia, deben abstenerse de realizar declaraciones que expongan a periodistas y trabajadores de medios a un mayor riesgo de actos de violencia.

**45.** Una de las propuestas hechas por la Relatoría Especial para prevenir este tipo de agresiones consiste en que las autoridades reconozcan de manera constante, clara, pública y firme la legitimidad y el valor de la labor periodística, además de condenar enérgicamente las agresiones contra los periodistas.

**46.** Una segunda medida propuesta por la CmIDH consiste en instruir a las fuerzas de seguridad sobre el respeto a los periodistas y medios.<sup>14</sup> La Relatoría Especial menciona que la debida capacitación a las fuerzas de seguridad del Estado sobre el rol de la prensa en una sociedad democrática constituye un paso importante para prevenir la violencia contra los periodistas.

---

<sup>12</sup> CmIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, 2013, párr. 32.

<sup>13</sup> *Ídem*, párrs. 34 y ss.

<sup>14</sup> *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos...*, *Op. Cit.*, párr. 47 y ss.

**47.** Sobre el particular, los Relatores Especiales sobre libertad de expresión, no sólo de la CmiDH sino también de la ONU, de Europa, y de la Comisión Africana de Derechos Humanos, emitieron un comunicado conjunto en el que destacaron que se debería brindar capacitación adecuada sobre delitos contra la libertad de expresión, incluidos aquellos relacionados específicamente con cuestiones de género, dirigidos a los encargados de aplicar la ley.<sup>15</sup>

**48.** En tercer lugar se refiere, por parte de la CmiDH, el deber de los Estados de respetar el derecho de los periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.<sup>16</sup> La Relatoría menciona que la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece claramente que todo comunicador social tiene derecho a la protección de sus fuentes y apuntes, por lo que es obligación del Estado hacer realidad esa protección.

**49.** Un cuarto deber del Estado es mantener estadísticas precisas sobre la violencia contra periodistas.<sup>17</sup> De esa manera es posible comprender la magnitud y la modalidad de los actos de violencia contra periodistas y medios de comunicación, lo cual resulta ser una condición fundamental para poder implementar políticas efectivas de prevención, como por ejemplo, el diseño de mapas de riesgo confiables.

**50.** Es obligación de las autoridades producir datos de calidad que puedan ser usados para planificar adecuadamente los diferentes operativos de las fuerzas

---

<sup>15</sup> Relatoría Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), *Declaración conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión*, 25 de junio de 2012.

<sup>16</sup> *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos...*, Op. Cit, párr. 52 y ss. p. 389.

<sup>17</sup> *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos...*, Op. Cit, párr. 59 y ss.

policiales, de forma tal que favorezcan las acciones de tipo preventivo frente a las de tipo represivo.

**51.** Destaca también lo señalado por la CmIDH respecto a que *“el diseño y mantenimiento actualizado de estadísticas e indicadores confiables sobre los diferentes factores que propician hechos violentos o delictivos constituye una herramienta insustituible para la implementación de un adecuado proceso de planificación estratégica, que representa una pieza clave de cualquier política pública”*.<sup>18</sup>

**52.** Finalmente, el deber del Estado de sancionar la violencia contra los periodistas ha sido también referido por la Relatoría Especial de la CmIDH. Ello implica que para prevenir la violencia contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación es indispensable que el ordenamiento jurídico sancione estas conductas de manera proporcionada al daño cometido.<sup>19</sup>

**53.** Algunas de las medidas que propone la Relatoría de la CmIDH respecto del punto anterior son las de reconocer en los códigos penales delitos específicos cometidos en represalia por el ejercicio de la libertad de expresión, ya sea en forma expresa o como una agravante que suponga la imposición de penas más severas por esos delitos.

**54.** Las medidas referidas por la Relatoría Especial para la libertad de expresión constituyen sugerencias que debieran ser atendidas para que los Estados asuman su deber de proteger a los periodistas y medios de comunicación con base en estándares internacionales relacionados con la protección de la libertad de expresión.

---

<sup>18</sup> CmIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 2009, párr. 187.

<sup>19</sup> *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos...*, *Op. Cit.*, párr. 55.

## **II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.**

**55.** En México, el Estado de Derecho sienta sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce un catálogo de derechos humanos, entre éstos, a la libertad de expresión.

**56.** La reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 11 de junio de 2011, simboliza un cambio esencial en el modo en que se abordan los derechos humanos en México, reconociéndose en el artículo 1° de manera formal y plena la vigencia y aplicación de los tratados internacionales firmados por México en materia de derechos humanos.

**57.** A partir de la mencionada reforma, todas las normas relativas a derechos humanos se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales, los cuales requieren adoptar una interpretación *pro persona*, que permitirá elegir la norma que más proteja al titular de un derecho humano, con independencia de su fuente de origen. Además, se establece la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

**58.** El artículo 6° constitucional, párrafo primero, reconoce como derecho humano la libre expresión de las ideas, la cual no puede ser objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; asimismo, el artículo 7°, primer párrafo, prevé la inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, por lo que ninguna ley o autoridad pueden establecer la previa censura, ni coartar la libertad de imprenta.

**59.** En materia de libertad de expresión, destaca el contenido de los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, IV de la Declaración Americana de los Derechos y

Deberes del Hombre y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que coinciden en establecer que todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión, que incluye no ser molestado a causa de opiniones, así como investigar y recibir informaciones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio.

**60.** En los puntos 1°, 4°, 5°, 6°, 7° y 9°, de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión<sup>20</sup>, se prevé que la libertad de prensa es esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión e instrumento indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa. La libertad de expresión no es una concesión del Estado sino un derecho humano mediante el cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información, por lo que la censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida, debe estar prohibida. De igual forma, delitos como el homicidio, secuestro, desaparición, intimidación o amenaza cometidos contra los miembros del gremio periodístico, así como la afectación material de las instalaciones de los medios de comunicación, como consecuencia de su actividad, se consideran violaciones a sus derechos fundamentales que restringen la libertad de expresión.

**61.** En caso de que resulten vulnerados estos derechos humanos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en los artículos 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, que la investigación de los delitos es facultad del Ministerio Público y, por tanto, es deber ineludible del Estado realizar las funciones de procuración de justicia de una manera pronta y expedita.

**62.** En términos de lo dispuesto en el artículo 20, apartado A, fracción I, del mismo ordenamiento constitucional, los principios generales del debido proceso tienen por

---

<sup>20</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, durante su 108° periodo ordinario de sesiones, en octubre de 2000, adoptó la “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”, en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

objeto, entre otras cuestiones, lograr el esclarecimiento de los hechos delictivos, así como que se proteja a las víctimas u ofendidos de esos ilícitos, procurar que el culpable no quede impune y la reparación de los daños causados por el delito. Asimismo, en el apartado C del mismo precepto constitucional, se ha previsto la seguridad y auxilio a que tiene derecho toda víctima del delito, incluso se prevé la obligación del representante social de garantizar la protección de las víctimas, ofendidos, testigos y, en general, de todos los sujetos que intervienen en el proceso.

**63.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, en los artículos 20, apartado C, fracción IV y 113, segundo párrafo, la reparación del daño y la responsabilidad del Estado, derivada de la actuación irregular de los servidores públicos que causen perjuicio a los individuos, quienes tendrán derecho a una indemnización, de conformidad con el marco normativo establecido previamente.

**64.** En los artículos 1°, 7° y 8°, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como 1°, 8° y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se prevén los deberes del Estado para con los gobernados, así como sus derechos a las garantías y protección judicial.

**65.** De esta manera, el Estado se coloca en una posición de garante de los derechos humanos, de la cual surgen obligaciones fundamentales para su protección y defensa, lo que implica el deber de asegurar la vigencia, el goce y disfrute de estos derechos esenciales, procurando los medios jurídicos, políticos e institucionales adecuados de protección.

**66.** El Estado, para cumplir satisfactoriamente con tal deber, se encuentra obligado, de conformidad con el artículo 1°, tercer párrafo de la Constitución General, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; asimismo, ante posibles violaciones, estos deberes se traducen en la obligación de investigarlas, con la finalidad de identificar a los responsables, imponer las

sanciones correspondientes y asegurar a la víctima la adecuada reparación del daño.

**67.** En similar medida, se debe garantizar el derecho a la verdad para conocer de manera fidedigna de los sucesos que dieron lugar, en cada caso en particular, a las violaciones de los derechos humanos cometidas en perjuicio de los integrantes del sector periodístico, lo que constituye una obligación que el Estado debe satisfacer respecto de las víctimas y de sus familias, así como de la sociedad en general.

**68.** Lo anterior, tomando en consideración que, en términos de lo que disponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, se consideran víctimas, en sentido amplio, aquellas personas que individual o colectivamente han sufrido un daño, que se puede traducir en lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo de sus derechos fundamentales. El daño señalado es consecuencia de comportamientos derivados de la transgresión de una norma prohibitiva o de un mandamiento legal, que constituyen violaciones a las leyes penales nacionales o normas relacionadas con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

**69.** Los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Graves Violaciones del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005, establecen en sus puntos 20, 22 y 23, que la indemnización ha de concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación de las normas internacionales de derechos humanos.

**70.** Por otro lado, en la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en 1985, se reconoce, igualmente, la necesidad de establecer medidas eficaces, en los planos internacional, regional y nacional, contra

el abuso de poder y en favor de las víctimas del delito, quienes, frecuentemente, junto con sus familias, testigos y otras personas que les prestan ayuda, se encuentran expuestas a pérdidas, daños o perjuicios.

**71.** Por su parte, la Ley General de Víctimas<sup>21</sup> regula la obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos de las víctimas del delito. En su artículo 1°, párrafo cuarto, se establece que la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición. De esta forma, se busca restituir el daño ocasionado a las víctimas a través de su derecho a recibir una atención expedita por parte del Estado, que incluye una mayor protección en caso de sufrir daños físicos o morales, así como apoyo por conceptos tales como pérdida de oportunidades, tratamientos médicos y terapéuticos, lucro cesante, asesoría jurídica, entre otros.

**72.** El derecho a la integridad y la seguridad personal, por otra parte, se encuentra establecido en preceptos de instrumentos internacionales y regionales, entre los que destacan los artículos 7°, 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5.1, 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3°, 5°, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 2° del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; y 1.2 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.<sup>22</sup>

**73.** La Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas<sup>23</sup> tiene, entre otros objetivos, establecer la cooperación entre los tres

---

<sup>21</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 2013.

<sup>22</sup> El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas fueron aprobadas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1979 y 1992, respectivamente.

<sup>23</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de junio de 2012. Además, el 30 de noviembre de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, para desarrollar, implementar y operar las medidas de prevención que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo, como consecuencia del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo, las cuales estarán encaminadas al diseño de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia con la finalidad de evitar agresiones potenciales a los integrantes del sector periodístico.

### **III. OBSERVACIONES.**

**74.** A continuación se analizará el contexto y la situación de la libertad de expresión en nuestro país y las violaciones específicas a los derechos humanos de periodistas.

**75.** El ejercicio de la libertad de expresión en México enfrenta uno de los momentos más críticos y complejos de los últimos años. Así lo han puesto de relieve diversos documentos de organismos internacionales como el Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010 de la Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en donde se menciona que el goce de la libertad de expresión en nuestro país enfrenta graves y diversos obstáculos, entre los que destacan los asesinatos de periodistas y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, así como la impunidad generalizada en esos casos.<sup>24</sup>

**76.** Agrega que las amenazas y hostigamientos son una característica regular del ejercicio del periodismo, principalmente del periodismo local que cubre temas de corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico y seguridad pública, entre otros. A esto se suma que muchas de las agresiones contra periodistas locales no se denuncian formalmente por la falta de confianza en la gestión de las respectivas

---

<sup>24</sup> CmIDH, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*, OEA/Ser.L/V/II, párr. 8.

autoridades, por lo que desde el año 2000 México es considerado el país más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas.<sup>25</sup>

**77.** La consolidación de un Estado democrático no puede prescindir de la libertad de expresión, puesto que es uno de los derechos que le sirven como sustento y dan vida a las instituciones democráticas, ya que en este derecho se garantiza la participación del pueblo en la elección de sus gobernantes y del destino de las naciones.

**78.** Lamentablemente, en la actualidad han surgido inercias en los aparatos gubernamentales como respuesta a las susceptibilidades producidas por la crítica u opinión emitida desde la actividad periodística, acciones u omisiones que amenazan el ejercicio pleno de la libertad de expresión, mismas que se traducen cada vez más en frecuentes violaciones a los derechos humanos que se realizan de forma directa e indirecta, las primeras de ellas se dan a través de transgresiones a los derechos de seguridad jurídica, integridad y seguridad personal, libertad, legalidad, propiedad y posesión, las cuales en su mayoría quedan impunes por omisiones del Estado en la integración de las indagatorias correspondientes.

**79.** La gravedad del asunto puede constatarse en las cifras de homicidios y desapariciones en contra de periodistas, así como de atentados en contra de medios de comunicación, referidas en el apartado de antecedentes.

**80.** A través de los expedientes de queja que se investigan en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sido posible identificar diversas formas de agresiones directas a periodistas, entre las más frecuentes se encuentran las que a continuación se enuncian.

**81.** De 2000 al 31 de enero de 2016 en la CNDH se ha registrado el homicidio de **109** periodistas. Algunos casos ocurridos de forma posterior a la emisión de la

---

<sup>25</sup> *Ídem*, párr. 12.

Recomendación General número 20 son los de **V87, V88, V89, V91, V93, V94, V98 y V100.**

**82.** Respecto del caso de **V87**, fue localizado sin vida el 23 de enero de 2014, cuando se encontraba en su domicilio en Chilpancingo, Guerrero. De la información que ha proporcionado la Fiscalía General de esa entidad se advierte que si bien se han practicado diligencias en la indagatoria correspondiente, a más de dos años de que se inició la misma aún no se han recabado los elementos para su determinación.

**83.** En el caso de **V88**, éste fue sustraído de su vivienda por un grupo armado en la ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz y localizado sin vida el 11 de febrero de 2014; la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz consignó ante la autoridad judicial de esa entidad a seis personas presuntamente responsables de los hechos cometidos en su agravio, los cuales se encuentran en espera de que la autoridad judicial dicte la sentencia correspondiente.

**84.** Por lo que hace al caso de **V89**, fue encontrado sin vida el 2 de junio de 2014 después de haber sido privado de la libertad el 29 de mayo de ese año en Acapulco, Guerrero, hechos por los cuales la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado inició la averiguación previa correspondiente, misma que fue remitida por incompetencia a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) de la PGR. En este caso se advierte que el Ministerio Público Federal inició la indagatoria después de casi cinco meses de que le fue remitida por la actual Fiscalía General del Estado de Guerrero.

**85.** En el caso de **V91**, reportero en Oaxaca y Veracruz, fue privado de la vida el 11 de agosto de 2014 por un hombre que tocó a la puerta de su domicilio, ubicado en la primera entidad federativa en cita, preguntando por un coche que el periodista tenía en venta, siendo que al salir le disparó en varias ocasiones con un arma de fuego; los hechos son investigados por la Procuraduría General de Justicia del

Estado de Oaxaca, ésta llegó a determinar la probable responsabilidad de una persona del sexo masculino, por lo que solicitó al Juez competente la orden de aprehensión respectiva, la cual le fue negada, apelando tal resolución; no obstante, esa autoridad ministerial no informó a esta Comisión Nacional que se hubiese practicado alguna otra diligencia para el debido esclarecimiento de los hechos con posterioridad a ello. Por lo que hace a la indagatoria radicada en la PGR por los mismos hechos, ésta después de más de un año de integración fue remitida a la Procuraduría local antes referida.

**86. V93**, locutor en el Estado de Tamaulipas, fue “levantado” en hechos atribuidos a integrantes del crimen organizado, siendo encontrado su cuerpo sin vida el 25 de agosto de 2014, en Reynosa, Tamaulipas; la Procuraduría General de Justicia del Estado inició una investigación por estos hechos, por su parte la Delegación de PGR en esa entidad radicó la averiguación previa correspondiente la cual se encuentra en integración.

**87. V94**, el 3 de septiembre de 2014 fue privado de la vida en su domicilio en Ciudad Juárez, Chihuahua, por dos hombres quienes le dispararon dos veces; sobre estos hechos la Fiscalía General del Estado de Chihuahua inició la carpeta de investigación correspondiente, misma que se encuentra en integración.

**88.** En el caso de **V98**, director de un semanario editado en Medellín de Bravo, Veracruz, el 2 de enero de 2015 un grupo armado se introdujo en su domicilio y se llevaron al agraviado junto con varios equipos que contenían los archivos relacionados con su trabajo periodístico, desconociendo su paradero, considerando sus familiares que tal acción fue producto de las notas publicadas en contra del alcalde de ese municipio; posteriormente, fue localizado sin vida; estos sucesos fueron investigados por la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz (actualmente Fiscalía General), instancia que inició la averiguación correspondiente, la cual fue consignada ante la autoridad judicial competente.

**89.** Esta Comisión Nacional advierte la constante inactividad en el actuar de diversas autoridades, tanto antes como después de que se suscitaron los hechos en los que resultara desaparecido y asesinado el periodista; tal es el caso de una deficiente política de prevención del delito, una reacción tardía ante la emergencia y una ineficaz investigación de todas las líneas del caso. Igualmente, se observa que tanto el gobierno del Estado de Veracruz, a través del Secretario de Seguridad Pública, como el Presidente Municipal de Medellín e integrantes de la Policía de esa localidad, estaban al tanto de la situación de grave violencia y actividad del crimen organizado en la zona, sin haber actuado en consecuencia, tolerando la ocurrencia de éstos, aun cuando era de su conocimiento la denuncia activa que sobre los mismos realizaba la víctima a través de su medio de comunicación y por su activismo social en su comunidad, incluso el 15 de diciembre de 2014, dichas autoridades establecieron un acuerdo con pobladores de Medellín y específicamente de la colonia donde habitaba el periodista, comprometiéndose a reforzar la vigilancia, la labor de prevención, de combate al delito y la atención de emergencias, pero nada de lo comprometido sustantivamente funcionó el 2 de enero de 2015, lo que facilitó las condiciones para su agresión.

**90.** A esto se suman omisiones en la investigación ministerial del caso, como son: la falta de diligencias oportunas para la localización del agraviado, así como para la identificación y búsqueda de los responsables que incluyera la elaboración de retratos hablados, el cateo de domicilios o identificación de números telefónicos relevantes; la inexistencia o falta de operación de los sistemas de video vigilancia operados por la SSP, claves para rastrear a los responsables en diversos puntos identificables en la investigación, lo que incluye la identificación de los responsables de estas tareas y su procesamiento respectivo.

**91.** Cabe hacer mención que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la PGR (FEADLE), inició la indagatoria correspondiente por los mismos hechos en donde antes de investigar

los actos cometidos en agravio de **V98**, se avocó a cuestionar su labor como periodista; además, esta Comisión Nacional solicitó a dicha instancia atrajera el caso, a lo que esa autoridad argumentó que no contaba con elementos para ello, no obstante que en el caso se actualizaban al menos seis de los nueve supuestos previstos en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales.

**92.** Acciones como éstas no contribuyen a la protección del derecho a la libertad de expresión, ya que si bien la negativa a la solicitud realizada por este Organismo Nacional no contraviene tal derecho, deja sin efectos los avances legislativos en la materia, en los que se otorgó al Ministerio Público de la Federación la facultad de ejercer la atracción para conocer y perseguir los casos de delitos del fuero común cometidos contra algún periodista, persona o instalación, que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta y tengan ciertas características descritas en la norma, lo anterior en perjuicio también de las víctimas indirectas.

**93.** Con posterioridad, esta Comisión Nacional tuvo conocimiento, a través de diversas notas periodísticas, del fallo emitido el 28 de enero de 2016 por un Juzgado de Distrito de Amparo en Materia Penal, en el que ordenó a la Procuraduría General de la República atraer la averiguación previa de mérito, cuya integración quedará bajo responsabilidad de la FEADLE, al considerar esa autoridad judicial que la PGR soslayó reconocer que se acreditaban las circunstancias bajo las cuales estaba obligada a atraer la investigación del caso, conforme lo establece el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales.

**94. V100**, reportero en Veracruz, fue privado de la vida por disparos de arma de fuego y su cuerpo fue encontrado el 4 de mayo de 2015 entre los ranchos Morelos y La Aurora de Cosolapa, en la región de la Cuenca de Oaxaca; la Procuraduría General de Justicia de entidad inició el legajo de investigación correspondiente y

ejerció acción penal contra un detenido por el delito de homicidio calificado con ventaja en la causa penal que aún se integra.

**95.** También se han identificado agresiones físicas en contra de periodistas y fotógrafos, al momento de cubrir eventos, y su material es destruido por elementos de seguridad pública, con el argumento de salvaguardar el orden y la seguridad de las personas.

**96.** Al respecto, se han documentado diversos casos tales como los de **V110**, **V111**, **V112** y **V113**, **V114**, **V115**, **V116**, **V117**, **V118**, **V119**, **V120**, y **V121**.

**97.** En el caso de **V110** y **V111**, integrantes de un diario publicado en Culiacán, Sinaloa, así como de **V112**, integrante del mismo medio en el municipio de Salvador Alvarado, éstos fueron golpeados el 2 de marzo de 2014 por elementos de la Policía Estatal y Policía Ministerial del Estado de Sinaloa, quienes además robaron su equipo de fotografía y video, mientras cubrían diversas marchas en esa entidad.

**98.** En el presente caso, no obstante que la autoridad ministerial de esa entidad consignó las averiguaciones previas respectivas por lo que hace a los casos de **V111** y **V112**, no se agotó en la investigación correspondiente las líneas para determinar los responsables de la agresión sufrida por **V110**, por lo que los hechos continúan impunes y la víctima no ha tenido acceso a la justicia y, en consecuencia, a la reparación del daño.

**99.** En hechos posteriores, el Director del diario de referencia, **V113**, el 2 de abril de 2014 fue víctima de una agresión por sujetos desconocidos, quienes lo despojaron de su vehículo y diversas pertenencias, además de ser lesionado por disparos de arma de fuego, lo que ameritó su hospitalización; por estos hechos la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa inició la averiguación previa correspondiente, misma que fue consignada ante la autoridad judicial que se

encuentra conociendo del caso. Este tipo de hechos, que a primera vista parecieran no tener relación entre sí, merecen especial atención por parte de las autoridades competentes, siendo obligación de los responsables de la investigación y procuración de justicia realizar un análisis de cada uno de los eventos, buscando la posible conexidad entre los probables móviles sin discriminar línea de investigación alguna hasta su agotamiento, asimismo, se deben de implementar las medidas correspondientes para prevenir cualquier hecho futuro que ponga en riesgo la integridad de los integrantes del colectivo afectado.

**100.** En lo que respecta a **V114**, el 11 de junio de 2014 fue agredido por elementos de la Policía Estatal Acreditada del Estado de Sonora, mientras cubría una nota periodística respecto de un supuesto altercado entre elementos de dicha corporación y de la Policía Municipal de Cananea, cuando elementos estatales con el rostro cubierto se le acercaron al estar él tomando fotografías y lo golpearon, lo privaron momentáneamente de su libertad con la finalidad de despojarlo de su cámara y la memoria de su celular, la cual le regresaron después de haber borrado todas las fotos que tomó, dejándolo posteriormente en libertad. Por tales hechos, la FEADLE radicó la averiguación previa correspondiente la cual se encuentra en integración y en la que se advierte que la autoridad ministerial no ha logrado identificar a los responsables

**101.** Esta Comisión Nacional tuvo conocimiento que **V115** y otros periodistas el 23 de julio de 2015 intentaron abordar a la titular de la Unidad de Desarrollo e Integración Institucional de la Comisión Nacional de Seguridad, fuera del edificio de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) en Tijuana, Baja California, con el fin de que les informara sobre la reunión que se había efectuado en esas instalaciones; un oficial uniformado encargado de la Policía Federal en esa localidad y un escolta vestido de civil les impidieron el paso de manera agresiva y los empujaron causándoles diversas lesiones, mientras la servidora pública subía a su automóvil.

**102.V116** el 27 de octubre de 2014, fue agredido junto con sus compañeros y camarógrafos por un grupo de sujetos armados, cuando se dirigían a las fosas clandestinas encontradas en Cocula, Guerrero. Sobre estos hechos incluso circula un video en redes sociales, en el que se observa a los sujetos armados bajar de un vehículo y acercarse al automóvil en el que se transportaban los periodistas, golpeando con un arma el cristal; posteriormente, la Secretaría de Gobernación informó a través de un comunicado que en los hechos citados estuvieron involucrados elementos de las Divisiones de Inteligencia e Investigación de la Policía Federal que realizaban sus tareas de manera encubierta; asimismo, de la información recabada por esta Comisión Nacional se advierte que éstos fueron los agresores.

**103.** La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión, de la Procuraduría General de la República, inició un acta circunstanciada para la investigación de los hechos.

**104.V117**, reportero en San Luis Potosí, el 6 de septiembre de 2015 resultó agredido en un operativo realizado por elementos de la Procuraduría General de la República, en el que participaron también policías municipales del Ayuntamiento de Tamuín, lo anterior mientras intentaba cubrir una nota periodística relacionada con la detención de dos individuos detenidos en la plaza principal de esa localidad, ubicada en la Huasteca Potosina. En este caso, los servidores públicos intimidaron y golpearon al periodista aun cuando éste se identificó y a pesar de que varias personas que presenciaron los hechos referían públicamente que el agraviado era periodista. No obstante que la autoridad negó su participación en estos hechos, esta Comisión Nacional recabó diversos testimonios que confirman lo descrito por el agraviado.

**105.V118**, periodista en Iguala, Guerrero cuando acudió a documentar un enfrentamiento entre Policía Federal y civiles en esa ciudad el 2 de agosto de 2015,

fue interpelado por un elemento de la Policía Federal División Gendarmería, quien sin razón justificada lo agredió tratando de despojarlo de su teléfono celular con el que había tomado fotos y videos de los hechos suscitados; no obstante que éste se acreditó como periodista, otros dos elementos de la Policía Federal incitaban a su compañero para que le quitara su teléfono celular.

**106.** El 22 de noviembre de 2015 se tuvo conocimiento a través de diversos medios de comunicación de las agresiones de las que fueron objeto por parte de elementos de la Policía Estatal y Fuerza Civil de Veracruz, durante la cobertura de la evaluación magisterial realizada el 21 y 22 de noviembre de 2015 en esa entidad **V134**, a quien ocasionaron una lesión en una ceja y **V135**, así como de diversos actos de intimidación y agresiones que se suscitaron contra **V136**, a quien no obstante que se identificó como reportera, le quitaron y destruyeron su celular; igualmente, lo ocurrido a **V137**, a quien, presuntos policías vestidos de civil lo golpearon por la espalda y dañaron el lente del equipo que portaba; **V138**, quien fue golpeado al tratar de defender el equipo que utilizaba para el desarrollo de su actividad profesional y, **V139** quien refirió haber sido agredida físicamente por elementos de la Fuerza Civil al advertir que se encontraba documentando los hechos.

**107.** Respecto de los hechos expuestos, algunos de los agraviados presentaron la denuncia respectiva ante la Fiscalía General del Estado de Veracruz, lo que originó las investigaciones correspondientes que se encuentran en integración.

**108.** Resulta necesario precisar que los agentes agresores pueden ser tanto servidores públicos como particulares con algún interés en incidir en la línea informativa que abordan los comunicadores o impedir o condicionar el flujo de diversa información que consideran sensible.

**109.** En los casos de agresiones efectuadas por particulares, la responsabilidad del Estado deviene de la omisión o deficiencia en la investigación de los hechos, tal es

el caso de **V119** quien el 10 de junio de 2014 fue agredido por parte de integrantes de grupos autodenominados “anarquistas”, en la investigación de los hechos se advierte dilación en la integración de la averiguación previa por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como lo son la falta de diligencias oportunas para la localización de los responsables de agredir al quejoso. Asimismo, la autoridad ministerial no se avoca a localizar y tomar declaración de los demás ofendidos.

**110.** Por lo que respecta a **V120**, en noviembre 2012 sufrió diversas lesiones al estar realizando una actividad periodística en la comunidad de Eloxochitlán de Flores Magón, Oaxaca; hechos por los cuales la Procuraduría General de Justicia Estatal inició una investigación, la cual fue atraída por la FEADLE, autoridad que consignó la indagatoria correspondiente; no obstante, en la causa penal respectiva el Juez ordenó ejecutar 22 órdenes de aprensión que no se han cumplimentado a pesar de haber transcurrido más de 20 meses, incluso se reportó la defunción de uno de los indiciados, por lo que en el caso se advierte dilación en la ejecución de las órdenes referidas por parte de la Policía Federal Ministerial, ya que es obligación de esa instancia poner a los inculpados a disposición del juez sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad.

**111.** En el caso de **V121**, directora de un portal de noticias en *Veracruz*, se advierten deficiencias en la integración de las indagatorias que con motivo de las denuncias que dicha comunicadora ha presentado integran la Fiscalía General del Estado de Veracruz y FEADLE. De manera recurrente, la agraviada ha sido objeto de intimidación y persecución por parte de agentes vinculados a funcionarios de gobierno que se ven afectados por su línea editorial, por lo que ha recurrido a las instancias procuradoras de justicia federal y estatal, siendo que los procedimientos que se siguen ante ambas instancias presentan dilaciones y se ha omitido realizar diversas diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

**112.** Por otra parte, se han documentado incursiones ilegales a los domicilios de los medios de comunicación y periodistas tales como la ocurrida el 23 de junio de 2014 en agravio de la revista **MC49** en la Ciudad de México, en la que señalaron los quejosos fueron sustraídos expedientes periodísticos, así como documentación personal de algunos de sus periodistas, equipos de cómputo, una cámara de video profesional, 3 pantallas de televisión, equipo de audio, discos compactos con información de la editorial; asimismo, la caja fuerte fue forzada y algunas puertas fueron rotas, además, para ingresar al inmueble los presuntos delincuentes movieron las cámaras de vigilancia y cortaron sus cables.

**113.** De la información recabada por este Organismo Nacional, se advierte que la Procuraduría General de la República consignó la indagatoria correspondiente por la comisión del delito de robo calificado, originando el proceso penal correspondiente; asimismo, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal radicó una investigación por los mismos hechos la cual continúa en integración.

**114.** Similares hechos ocurrieron en el domicilio de la periodista **V130**, ya que 4 personas el 4 de noviembre de 2015, ingresaron al conjunto de casas donde radica, siendo captados por las cámaras de seguridad que instaló el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, quienes no robaron ningún objeto de valor pero movieron una fotografía familiar que tenía en un lugar no visible y la pusieron encima de un sillón boca abajo, por lo que la agraviada notificó a servidores públicos de la FEADLE, instancia que inició la investigación respectiva, la cual se encuentra en integración.

**115.** En relación con hechos de amenazas e intimidación, se han documentado casos como los de **V122**<sup>26</sup>, **V123**, **V124**, **V125** y otros integrantes del periódico que dirige; así como de **V126**.

---

<sup>26</sup> V22, si bien no ha recibido alguna amenaza directa tuvo conocimiento, por una de sus fuentes de información, que diversos servidores públicos y un ex funcionario del estado de Veracruz,

**116.** En el caso de **V123** el 2 de septiembre de 2014, se registraron disparos de armas de fuego contra su domicilio, en donde los agresores dejaron una cabeza de cerdo en la puerta de acceso con un mensaje intimidatorio, motivo por el cual dieron aviso a las autoridades; tanto la PGR como la Fiscalía General del Estado de Veracruz iniciaron las investigaciones correspondientes por estos hechos.

**117. V124,** el 10 de agosto de 2015 fue objeto de un acto de intimidación cuando una persona a bordo de un vehículo realizó un disparo con arma de fuego; la agraviada señaló que se percató que un vehículo se estacionó fuera de su domicilio y de la parte del quemacocos se realizó un disparo al aire lo cual le generó incertidumbre y temor, toda vez que ignoraba el motivo e intención de tal acción por lo que presentó denuncia en la Delegación de la PGR en el Estado de Puebla, quien conoce del caso.

**118.** Por lo que respecta al caso de **V125** e integrantes del periódico que dirige, el primero de los hechos se registró el 4 de febrero de 2015 cuando un chofer de ese medio se dirigía por la autopista de cuota Reynosa-Matamoros y fue detenido por civiles armados, ordenándole que se bajara de la camioneta, habiéndolo despojado de sus pertenencias y de las llaves del vehículo, además de amenazarlo de muerte.

**119.** Posteriormente, dos personas se presentaron en las instalaciones del medio quienes agredieron al Director del mismo, y lo cuestionaron por la publicación de actos de violencia como los ocurridos esos días, y la no respuesta a su teléfono, siendo sujetado y agredido físicamente, recibiendo amenazas de muerte; después lo sacaron del periódico subiéndolo a una camioneta en donde se encontraba otra persona; y continuaron golpeándolo, mientras lo llevaban por las inmediaciones del periódico al tiempo en que lo comunicaron vía telefónica con un sujeto, quien lo amenazó diciéndole que si salían más publicaciones de ese tipo lo matarían. Por

---

pretendían realizar acciones en su contra, por su labor como coadyuvante en las indagatorias integradas por el homicidio de una periodista en esa entidad.

los presentes hechos tanto la Procuraduría General de la República como la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas iniciaron las investigaciones correspondientes.

**120.V126** el 25 de noviembre de 2015 recibió un sobre amarillo sin remitente, que fue enviado desde una oficina del Servicio Postal Mexicano y contenía una foto impresa, tomada de su semblanza que aparece en el medio El Universal, en la cual escribieron diversas ofensas además de amenazarla de muerte.

**121.** En los casos de **V122, V123, V124 y V125**, esta Comisión Nacional solicitó, en su oportunidad, la implementación de medidas cautelares en su favor.

**122.** En similares hechos, esta Comisión Nacional documentó el caso de **V140**, fundador y director de una radio comunitaria en el municipio de Luvianos, Estado de México, quien en el año 2014 sufrió un atentado en el que lamentablemente perdió la vida su hijo menor de edad, y cuyo medio de comunicación, en fecha 5 de noviembre de 2015, fue señalado en un comunicado publicado por el Gobierno del Estado de México en el cual se acusaba a los locutores del medio, sin elementos probatorios, de incitar a apoyar a grupos criminales relacionados con la delincuencia organizada. Lo anterior constituye una estigmatización del trabajo periodístico que coloca a los comunicadores en una situación de mayor vulnerabilidad.

**123.** Otro tipo de agresiones registradas consisten en los atentados a medios de comunicación los cuales son utilizados como medio de intimidación para impedir que los profesionales de la comunicación realicen su trabajo. Al respecto, se han documentado 48 atentados desde 2006 a la fecha; durante 2015 se tuvo conocimiento de 6 sucesos de esta naturaleza.

**124.** Tal es el caso de las instalaciones del periódico **MC47** localizado en el Estado de Veracruz, las cuales el 2 de agosto de 2015 fueron atacadas mediante disparos

de arma de fuego por un grupo armado, que también prendió fuego a tres vehículos propiedad del referido medio de comunicación; en el caso esta Comisión Nacional solicitó la implementación de medidas cautelares a favor de los afectados. Los hechos expuestos son investigados por la PGR y la Fiscalía General del Estado de Veracruz.

**125.** Este Organismo Nacional desde 2005, año en que se inició el registro de este tipo de hechos, ha documentado la desaparición de 20 periodistas. Sólo en uno de los casos las autoridades responsables de la investigación de delitos informaron haber consignado la averiguación previa.

**126.** Respecto a las detenciones arbitrarias, conviene hacer mención que una de las tres categorías que considera el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas, es la privación de libertad resultado del ejercicio de derechos o libertades proclamados en los artículos 7, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y, además, respecto de los Estados Partes, en los artículos 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por tanto, toda vez que en los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como 19 del Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles se tutela el derecho a la libertad de expresión. De conformidad con estas disposiciones, existen elementos para suponer que en los casos de **V127**, **V128** y **V129** se actualiza este supuesto basado en las siguientes circunstancias.

**127.** De la evidencia recabada por esta Comisión Nacional durante la investigación del primero de los casos, se advierte que **V127**, a fin de realizar sus labores como reportero de la sección policial en Reynosa, Tamaulipas, el 28 de julio de 2014 se presentó en las oficinas de la Policía Estatal Acreditada dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, con sede en Reynosa en esa entidad federativa, para recabar información que difundir a través del citado

medio. Al percatarse que había mucho movimiento debido al ingreso a dicho inmueble de un convoy conformado por 5 vehículos automotores de esa corporación incluyendo un camión, el cual no se encontraba balizado, decidió tomar fotografías de tales sucesos, no obstante, el personal policial que se encontraba ahí le impidió que siguiera realizando su actividad, posteriormente argumentaron que los agredió motivo por el cual, arbitrariamente, lo detuvieron y presentaron ante el agente del Ministerio Público quien le atribuyó que lesionó a un servidor público de esa instancia, por lo que fue consignado al Juzgado Penal en esa localidad, en donde se le sigue proceso penal, lo que inhibió la realización de su trabajo.

**128. V128**, reportero de un grupo radiofónico en el Estado de Veracruz, el 1 de mayo de 2015, fue detenido por elementos de la Policía Naval, al estar documentando el desfile conmemorativo del día del trabajo que se realizaba en el Puerto de Veracruz; a pesar de que el agraviado señaló que su presencia en el lugar de los hechos se relacionaba con su actividad como periodista y que ofreció mostrar su identificación a quienes lo interrogaron, dichos servidores públicos lo esposaron al tubo de la “batea” de una camioneta y lo llevaron a las instalaciones de la Policía Naval en un lugar conocido como “Playa Linda”. Al llegar a las oficinas de la Policía Naval, los elementos de esa corporación le retiraron las esposas y le dijeron que lo iban a regresar al mismo sitio donde había sido detenido. Posteriormente fue puesto en libertad.

**129.** Esta Comisión Nacional se allegó de suficientes elementos en la integración del caso, incluido un video que fue difundido en la red social YouTube, que permiten evidenciar que la detención de **V128** fue realizada de manera arbitraria, ya que éste solo se encontraba realizando su trabajo.

**130.** En relación con el caso de **V129**, éste fue detenido el 12 de julio de 2015 por elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México al realizar su labor periodística en las inmediaciones del penal de máxima seguridad del

Altiplano, en el municipio de Almoloya de Juárez, ante quienes en todo momento se identificó como periodista; no obstante, fue trasladado a las instalaciones de la autoridad ministerial donde permaneció incomunicado por un lapso de seis horas, momento en el que se le informó que se le acusaba de usurpación de funciones, por ostentarse como Policía Federal, ya que una de las credenciales que utilizó para acreditarse como reportero fue expedida por la extinta Secretaría de Seguridad Pública en la que se hace mención al diario para el que labora; posteriormente, fue puesto a disposición de un agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República, quien determinó su libertad.

**131.** En la actualidad, las conductas que tienen por objeto inhibir la libertad de expresión no solamente se cometen mediante agresiones físicas en contra de periodistas o medios de comunicación, sino que también pueden cometerse a través de medios tecnológicos afectando servidores, redes sociales o páginas electrónicas de revistas, o periódicos con el objeto de obstruir la información.

**132.** Al respecto, los Relatores de la ONU y la OEA han señalado conjuntamente que el derecho a la libertad de expresión se ve favorecido cuando los Estados protegen la privacidad de las comunicaciones digitales, así como la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos y sistemas informáticos.<sup>27</sup>

**133.** La ciberseguridad se refiere al resguardo de los sistemas y datos informáticos. Por ejemplo, cuando un sitio de internet es objeto de ataques de los llamados *Denial of Service Attacks (DoS)*, o los que se llevan a cabo por medio de virus o gusanos informáticos dirigidos a los equipos de los emisores, entre otros, se está ante agresiones informáticas que pueden estar dirigidas a personas en

---

<sup>27</sup> Relatorías Especiales de la ONU y la CmIDH sobre libertad de expresión, *Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión*, 21 de junio de 2013.

particular o a medios de comunicación, y que pueden ser enormemente disruptivas para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, razón por la cual el Estado está obligado a investigar estos ataques.<sup>28</sup>

**134.** Tal fue el caso de la página del diario **MC50**, misma que el 18 de noviembre de 2014 fue objeto de un ataque cibernético que dañó parcialmente su base de datos y afectó la visualización en la red; la PGR integra la averiguación previa con motivo de los hechos expuestos. Del análisis de las constancias se advierte que aún no existe información suficiente para determinar la identidad de los probables responsables.

**135.** De conformidad con la organización *Freedom House*, este tipo de agresiones contra la ciberseguridad en México se incrementaron en 2012 cuando fueron atacados diversos portales de medios de comunicación, y continuaron en 2014 cuando se cometieron ataques cibernéticos contra diversos medios que los dejaron sin funcionamiento de manera temporal.<sup>29</sup>

**136.** La garantía a la libertad de expresión se aplica a Internet del mismo modo que a todos los medios de comunicación,<sup>30</sup> por lo que las conductas que atentan contra este derecho y que son cometidas contra los periodistas, así como los ataques cibernéticos contra las páginas electrónicas o redes sociales de los medios de comunicación deben ser investigadas y sancionadas.

---

<sup>28</sup> CmIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Libertad de expresión e Internet*, 2013, párrs. 117-129, pp. 158-162.

<sup>29</sup> Freedom House, *Freedom on the Net (México) 2014*, disponible en formato electrónico: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2014/mexico>

<sup>30</sup> *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet*, Suscrita por el Relator Especial de la ONU, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la CmIDH y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

**137.** Por otra parte, integrantes del semanario **MC51** manifestaron que dicha publicación ha sido clonada en su versión impresa y digital en diversas ocasiones, además de que una versión apócrifa del semanario ha sido publicada a través de la cuenta de Twitter de un servidor de la Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo. Respecto de tales hechos, esta Comisión Nacional se allegó de diversas constancias documentales que confirman que la portada apócrifa del número 548 de dicho semanario efectivamente fue difundida en esa red social por el referido servidor público.

**138.** En cuanto a la indagatoria iniciada para la investigación de los hechos por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo, se advierten deficiencias e inactividad en la misma toda vez que ésta se ha limitado al envío de oficios para localizar a diversos individuos en su carácter de testigos o indiciados, sin que se hayan realizado los peritajes y diligencias necesarias para investigar los hechos.

**139.** El estado que guardan las 176 averiguaciones previas iniciadas para la investigación de agravios a periodistas y medios de comunicación de los que esta Comisión Nacional tiene registro es el siguiente:

| <b>Año</b>  | <b>Homicidio Periodistas</b> | <b>Situación *</b>                       |
|-------------|------------------------------|--|
| <b>2000</b> | V1                           | Reserva                                  |
|             | V2                           | Sobreseído por prescripción de la acción |
|             | V3                           | Reserva                                  |
|             | V4                           | Integración                              |
| <b>2001</b> | V5                           | Integración                              |
|             | V6                           | Integración                              |
|             | V7                           | Archivo definitivo                       |
|             | V8                           | Sentencia                                |
| <b>2002</b> | V9                           | Integración                              |
|             | V10                          | Sentencia                                |
| <b>2003</b> | V11                          | Sobreseído por muerte del inculpado      |
| <b>2004</b> | V12                          | Sentencia                                |
|             | V13                          | Sentencia                                |
|             | V14                          | Integración                              |
|             | V15                          | Sentencia                                |

|      |             |                                     |
|------|-------------|-------------------------------------|
|      | V16         | Sentencia                           |
| 2005 | V17         | Integración                         |
|      | V18         | Integración                         |
|      | V19         | Sentencia                           |
|      | V20         | Sentencia                           |
|      | V21         | Integración                         |
| 2006 | V22         | Reserva                             |
|      | V23         | Sentencia                           |
|      | V24         | Integración                         |
|      | V25         | Consignada                          |
|      | V26         | Integración                         |
|      | V27         | Integración                         |
|      | V28         | Reserva                             |
|      | V29         | Sentencia                           |
|      | V30         | Integración                         |
|      | 2007        | V31                                 |
| V32  |             | Integración                         |
| V33  |             | Reserva.                            |
| V34  |             | Reserva                             |
| 2008 | V35         | Integración                         |
|      | V36         | Integración                         |
|      | V37         | Integración                         |
|      | V38         | Consignada                          |
|      | V39         | Consignada                          |
|      | V40         | Integración                         |
|      | V41         | Consignada                          |
|      | V42         | Integración                         |
|      | V43         | Integración                         |
|      | V44         | Consignada                          |
| 2009 | V45         | Sentencia                           |
|      | V46         | Consignada                          |
|      | V47         | Integración                         |
|      | V48         | Reserva                             |
|      | V49         | Consignada                          |
|      | V50         | Integración                         |
|      | V51         | Integración                         |
|      | V52         | Integración                         |
|      | V53         | Sobreseída por muerte del inculpado |
|      | V54         | Reserva                             |
|      | V55         | Integración                         |
| V56  | Integración |                                     |
| 2010 | V57         | Integración                         |
|      | V58         | Integración                         |
|      | V59         | Sentencia                           |

|      |      |                    |
|------|------|--------------------|
|      | V60  | Integración        |
|      | V61  | Consignada         |
|      | V62  | Reserva            |
|      | V63  | Integración        |
|      | V64  | Integración        |
|      | V65  | Reserva            |
| 2011 | V66  | Integración        |
|      | V67  | Integración        |
|      | V68  | Integración        |
|      | V69  | Integración        |
|      | V70  | Integración        |
|      | V71  | Integración        |
|      | V72  | Sentencia          |
|      | V73  | Sentencia          |
| 2012 | V74  | Integración        |
|      | V75  | Archivo definitivo |
|      | V76  | Sentencia          |
|      | V77  | Integración        |
|      | V78  | Integración        |
|      | V79  | Integración        |
|      | V80  | Integración        |
| 2013 | V81  | Integración        |
|      | V82  | Integración        |
|      | V83  | Integración        |
|      | V84  | Integración        |
|      | V85  | Consignada         |
| 2014 | V86  | Integración        |
|      | V87  | Integración        |
|      | V88  | Consignada         |
|      | V89  | Integración        |
|      | V90  | Consignada         |
|      | V91  | Integración        |
|      | V92  | Sentencia          |
|      | V93  | Integración        |
| 2015 | V94  | Integración        |
|      | V95  | Consignada         |
|      | V96  | Consignada         |
|      | V97  | Consignada         |
|      | V98  | Consignada         |
|      | V99  | Integración        |
|      | V100 | Consignada         |

|            |   |                    |
|------------|---|--------------------|
|            | V101                                      | Integración        |
|            | V102                                      | Integración        |
|            | V103                                      | Integración        |
|            | V104                                      | Integración        |
|            | V105                                      | Integración        |
|            | V106                                      | Consignada         |
|            | V107                                      | Integración        |
| 2016       | V108                                      | Integración        |
|            | V109                                      | Integración        |
| <b>Año</b> | <b>Periodistas Desaparecidos</b>          | <b>Situación *</b> |
| 2005       | PD1                                       | Integración        |
| 2006       | PD2                                       | Integración        |
|            | PD3                                       | Integración        |
| 2007       | PD4                                       | Consignada         |
|            | PD5                                       | Integración        |
|            | PD6                                       | Integración        |
| 2008       | PD7                                       | Integración        |
| 2009       | PD8                                       | Integración        |
| 2010       | PD9                                       | Integración        |
|            | PD10                                      | Integración        |
|            | PD11                                      | Integración        |
|            | PD12                                      | Integración        |
| 2011       | PD13                                      | Integración        |
|            | PD14                                      | Integración        |
| 2012       | PD15                                      | Integración        |
|            | PD16                                      | Integración        |
|            | PD17                                      | Integración        |
|            | PD18                                      | Integración        |
| 2013       | PD19                                      | Integración        |
| 2014       | PD20                                      | Integración        |
| <b>Año</b> | <b>Atentados a medios de comunicación</b> | <b>Situación *</b> |
| 2006       | MC1                                       | Reserva            |
|            | MC2                                       | Reserva            |
|            | MC3                                       | Reserva            |
|            | MC4                                       | Reserva            |
| 2007       | MC5                                       | Consignada         |
| 2008       | MC6                                       | Reserva            |
| 2009       | MC7                                       | Integración        |
|            | MC8                                       | Archivo definitivo |
| 2010       | MC9                                       | Integración        |
|            | MC10                                      | Integración        |
|            | MC11                                      | Reserva            |

|      |      |                    |
|------|------|--------------------|
|      | MC12 | Reserva            |
|      | MC13 | Integración        |
|      | MC14 | Reserva            |
|      | MC15 | Reserva            |
|      | MC16 | Integración        |
|      | MC17 | Integración        |
|      | MC18 | Integración        |
|      | 2011 | MC19               |
| MC20 |      | Reserva            |
| MC21 |      | Integración        |
| MC22 |      | Reserva            |
| MC23 |      | Integración        |
| MC24 |      | Archivo definitivo |
| 2012 |      | MC25               |
|      | MC26 | Integración        |
|      | MC27 | Integración        |
|      | MC28 | Integración        |
|      | MC29 | Integración        |
|      | MC30 | Integración        |
|      | MC31 | Integración        |
|      | MC32 | Reserva            |
|      | MC33 | Archivo definitivo |
| 2013 | MC34 | Archivo temporal   |
|      | MC35 | Archivo temporal   |
|      | MC36 | Consignada         |
|      | MC37 | Consignada         |
|      | MC38 | Consignada         |
|      | MC39 | Integración        |
|      | MC40 | Integración        |
|      | MC41 | Integración        |
| 2014 | MC42 | Integración        |
| 2015 | MC43 | Integración        |
|      | MC44 | Integración        |
|      | MC45 | Integración        |
|      | MC46 | Integración        |
|      | MC47 | Integración        |
|      | MC48 | Integración        |

**140.** De los 176 casos descritos, de acuerdo con la información que proporcionaron la Procuraduría General de la República, así como las Procuradurías y Fiscalías en las entidades federativas, 106 indagatorias se encuentran en trámite. Resulta alarmante advertir que 45 de éstas se encuentran

en integración desde hace 5 años o más, alcanzando hasta 15 años en uno de los casos, asimismo, en la mayoría de los casos se observa que si bien las autoridades ministeriales realizan diversas diligencias, estas no resultan del todo idóneas para el esclarecimiento de los hechos y la identificación de los probables responsables de los mismos, ni el motivo y las causas que ocasionaron la agresión.

**141.** En 5 casos, la autoridad ministerial resolvió el no ejercicio de la acción penal por lo que ordenó el archivo definitivo de las indagatorias, y en otros 3 se sobreseyó la causa penal.

**142.** Por cuanto hace a las indagatorias reportadas en reserva o archivo temporal por parte de las instancias procuradoras de justicia, la autoridad argumentó no contar con elementos suficientes para ejercer acción penal contra persona alguna.

**143.** En 42 casos (24%) las autoridades ministeriales reportaron haber consignado las averiguaciones previas correspondientes, siendo que en 22 de éstas no se ha dictado sentencia condenatoria al no verse reunido los presupuestos procesales para que las autoridades jurisdiccionales emitan una resolución judicial, por lo que aún se encuentra en trámite el proceso penal, o bien, se trata de casos en que las órdenes de aprehensión no han sido ejecutadas por la autoridad competente. En tan sólo 17 casos (10%) el juez de la causa dictó sentencia condenatoria.

**144.** Lo anterior implica un 90% como índice de impunidad reflejado de la siguiente manera:

| Número de casos | Situación *   | Porcentaje** |
|-----------------|---|--------------|
| 106             | Averiguación previa en integración  | 60%          |
| 25              | Averiguación previa en reserva  | 14.5%        |
| 3               | Averiguación previa en archivo definitivo (No ejercicio de la acción penal) | 1.5%         |
| 22              | Averiguación previa consignada, sin sentencia                               | 12.5%        |
| 17              | Averiguación previa consignada, con sentencia                               | 10%          |
| 2               | Indagatorias consignadas, cuyo proceso penal fue                            | 1%           |

|   |  |      |
|---|--|------|
|   | sobreseído por muerte del inculgado  |      |
| 1 | Indagatorias consignadas, cuyo proceso penal fue sobreseído por prescripción de la acción penal. | 0.5% |

\*Corte al 31 de enero de 2016. \*\*En números redondos

**145.** Respecto de los casos de *homicidios de periodistas*, de la información obtenida se tiene que en **37** casos las autoridades ministeriales consignaron las averiguaciones previas respectivas ordenando el archivo definitivo de **2** de los casos y en **17** procesos penales (16%) el juez de la causa dictó sentencia, siendo que en **3** se sobreseyó la causa penal, quedando aún sin sentencia **17** de éstos, lo que sumado a los **70** casos sin consignar implica un 82% como índice de impunidad en el caso de homicidios:

| Número de casos | Situación *   | Porcentaje** |
|-----------------|---|--------------|
| 60              | Averiguación previa en integración  | 56%          |
| 10              | Averiguación previa en reserva  | 8%           |
| 2               | Averiguación previa en archivo definitivo (No ejercicio de la acción penal) | 1%           |
| 17              | Averiguación previa consignada, sin sentencia                               | 16%          |
| 17              | Averiguación previa consignada, con sentencia                               | 16%          |
| 3               | Indagatorias consignadas, cuyo proceso penal fue sobreseído                 | 3%           |

\*Corte al 31 de enero de 2016. \*\*En números redondos

**146.** En relación con los asuntos de presuntas desapariciones de periodistas se advierte que de los 20 casos registrados por la Comisión Nacional, tan solo en **1** caso las autoridades ministeriales consignaron la averiguación previa respectiva y no se ha dictado sentencia, lo que arroja un 100% de índice de impunidad:

| Número de casos | Situación *                                   | Porcentaje** |
|-----------------|---|--------------|
| 19              | Averiguación previa en integración            | 95%          |
| 1               | Averiguación previa consignada, sin sentencia | 5%           |
| 0               | Averiguación previa consignada, con sentencia | 0%           |

\*Corte al 31 de enero de 2016. \*\*En números redondos

**147.** En lo que respecta a hechos de atentados contra instalaciones de medios de comunicación, la información con la que se cuenta es de **48** casos, de los que las autoridades ministeriales reportaron que consignaron sólo **4** averiguaciones previas en cuyos procesos no se ha dictado sentencia, ordenando el archivo definitivo de **3** de los casos, los cuales sumados a los **42** casos sin consignar, implican un 100% de índice de impunidad:

| Número de casos | Situación *   | Porcentaje** |
|-----------------|---|--------------|
| 26              | Averiguación previa en integración  | 54%          |
| 16              | Averiguación previa en reserva  | 33%          |
| 3               | Averiguación previa en archivo definitivo (No ejercicio de la acción penal) | 5%           |
| 4               | Averiguación previa consignada, sin sentencia                               | 8%           |
| 0               | Averiguación previa consignada, con sentencia                               | 0%           |

\*Corte al 31 de enero de 2016. \*\*En números redondos

**148.** En relación con la razonabilidad del plazo de las investigaciones, la CmiDH concluyó que cuando este es incumplido se incurre en responsabilidad internacional por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial contemplados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con la obligación general prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento.

**149.** Lo anterior lo estableció al determinar el caso de Pedro Peredo Valderrama, concluyendo que *“la obligación de investigar, procesar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos no puede ser delegada ni renunciada por un Estado, sobre todo cuando su sistema procesal le atribuye el monopolio de la acción penal. Este es el caso de México, cuya legislación interna confía el ejercicio de la acción penal exclusivamente al Estado.”*<sup>31</sup>

<sup>31</sup> CmiDH, Caso 11.103, Pedro Peredo Valderrama, Informe N° 42/00, 13 de abril de 2000. párrs. 57 y 89.

**150.** Asimismo, estableció que el Estado mexicano faltó a su deber de proporcionar un recurso sencillo y efectivo, que permitiera investigar la violación del derecho a la vida del señor Peredo Valderrama “*con las debidas garantías, y dentro de un plazo razonable*”.<sup>32</sup>

**151.** Conforme a la información obtenida de la FEADLE, a partir del 5 de julio de 2010, fecha de su creación, al 31 de octubre de 2015, ésta inició 762 averiguaciones previas.

| <b>Averiguaciones previas iniciadas en FEADLE<br/>Del 5 de julio de 2010 al 31 de octubre de 2015.</b> |      |      |      |      |      |      |              |
|--|------|------|------|------|------|------|--------------|
| <b>Año</b>   | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | <b>Total</b> |
| <b>Iniciadas</b>   | 41   | 132  | 124  | 180  | 168  | 117  | <b>762</b>   |

**152.** En la anterior cifra no se contienen las 18 indagatorias que fueron iniciadas en la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas (FEADP)<sup>33</sup> y continuadas por la FEADLE, así como aquéllas que posterior a su remisión por incompetencia hubieran sido devueltas a ésta última por las procuradurías general de justicia de las entidades federativas o por las instancias judiciales en los casos de las consignaciones.

**153.** En 93 casos las indagatorias fueron consignadas, sin especificar ante qué Tribunal, 397 se remitieron por incompetencia a otras autoridades; 56 fueron acumuladas a otras ya existentes; en 53 se determinó el no ejercicio de la acción penal y en 6 la reserva de la averiguación previa.

**154.** En el mismo periodo la autoridad ministerial dictó en 278 averiguaciones previas medidas cautelares de protección y auxilio a favor de víctimas y sus familias; contando al 31 de octubre de 2015 con 218 indagatorias en trámite.

---

<sup>32</sup> *Ídem.*

<sup>33</sup> La Fiscalía dependiente de la Procuraduría General de la República, cuyo acuerdo de creación A/31/06 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2006, fue dejado sin efecto por el similar A/ 145 /10 que originó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión.

**155.** Lo anterior refleja que de los 762 casos iniciados por esa instancia, el 28% de investigaciones permanecen sin determinación y en el 12% se ejerció acción penal, sin contar con información sobre en cuales casos se dictó sentencia, ya que este dato no fue proporcionado por la FEADLE.

| <b>Averiguaciones previas determinadas por la FEADLE</b> |     |
|--|-----|
| <b>Del 5 de julio de 2010 al 5 de julio de 2013</b>      |     |
| Averiguaciones Previas Iniciadas                         | 762 |
| Incompetencias   | 397 |
| Consignadas  | 93  |
| Averiguaciones previas acumuladas                        | 56  |
| No se ejerció acción penal                               | 53  |
| Reserva  | 6   |

**156.** La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión informó que, de conformidad a la adición del párrafo segundo a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución<sup>34</sup> y las consecuentes modificaciones a 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<sup>35</sup>, mediante el cual se otorgó al Ministerio Público de la Federación la facultad de atracción para conocer y perseguir los casos de delitos del fuero común cometidos contra algún periodista, persona o instalación, que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta y tengan ciertas características descritas en la norma, ha ejercido tal facultad en 43 casos.

**157.** Esta Comisión Nacional se pronunció respecto a la necesidad de dicha reforma en la Recomendación General número 17, en la que estableció que “la

---

<sup>34</sup> Decreto publicado el 25 de junio de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>35</sup> Decreto publicado el 3 de mayo de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*.

*discrecionalidad en relación con la facultad de atracción que le fue conferida a dicha Fiscalía debe regularse con mayor precisión en cuanto a sus alcances, ya que la falta de criterios definidos al respecto propicia que se seleccionen los casos o se retrasen algunas investigaciones, por lo que resulta incompetente para iniciar las investigaciones en un alto porcentaje de los casos que conoce...”,* de esta manera, una vez efectuada la reforma, el artículo 10, último párrafo, del Código Federal de Procedimientos Penales, prevé la posibilidad de que las víctimas se inconformen ante el Procurador General de la República, en caso de obtener una negativa en su solicitud de atracción del caso por parte del agente del Ministerio Público de la Federación. Cabe indicar la necesidad de que se aplique la ley en sus términos y se generen protocolos y lineamientos de actuación bien definidos para facilitar al representante social de la federación el ejercicio de esta facultad en beneficio de las víctimas, en los casos que se cumplan los supuestos fijados por la norma en la materia.

**158.** La reforma que permite al fuero federal asumir la competencia sobre los delitos contra la libertad de expresión, cuando haya lugar, no releva a las autoridades de los estados de la obligación de luchar contra la impunidad de estos crímenes; por el contrario, les demanda también un esfuerzo en la tarea de dotar a sus órganos de procuración de justicia y a sus jueces de mayores y mejores garantías de funcionamiento, incluyendo mayor autonomía, recursos y fortalecimiento técnico.

**159.** Por otra parte, este Organismo Nacional advirtió en la Recomendación General antes referida, que los informes publicados por la entonces Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra de Periodistas eran confusos y que tenían más fines de divulgación y de imagen que de una efectiva rendición de cuentas, circunstancia que al momento de la emisión de la presente prevalece en los emitidos por la FEADLE, ya que no se accede de forma fácil a las cifras y no se puede obtener información respecto de los casos consignados en los

cuales la autoridad judicial ha dictado sentencia, lo que impide conocer el índice de impunidad y, por tanto, la incidencia de las acciones de dicha Fiscalía en la protección de los periodistas y medios de comunicación, que han sido víctimas de delitos en el ejercicio de su labor.

**160.** Esta Comisión Nacional reitera que la falta de una adecuada procuración de justicia que permita identificar a los responsables e imponerles la sanción que corresponda de conformidad con las leyes, genera un clima de impunidad creciente. En consecuencia, la impunidad se convierte en otra de las causas que propicia el clima de agresión en contra de los periodistas, ya que se traduce en una patente para que se hostigue a los comunicadores, buscando silenciar la libertad de expresión.

**161.** Así lo ha reconocido la Corte Interamericana al expresar que la impunidad se institucionaliza ante *“la falta en su conjunto de investigaciones, persecución y condena de los responsables de las violaciones de los derechos humanos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”*.<sup>36</sup> Cuando el delito no es castigado, acaba siendo recurrente.

**162.** La Corte Interamericana también ha sostenido que *“es deber del Estado investigar los delitos de manera efectiva, sin que se pueda estar satisfecho cuando la investigación no produce un resultado tangible, cuando no se emprende con seriedad y compromiso real, quedando en una simple formalidad para tratar de justificar el cumplimiento del deber; por ello, las responsabilidades del Estado demandan ser asumidas por éste como deber jurídico propio y no como una simple*

---

<sup>36</sup> Corte IDH, *Caso Paniagua Morales y otros vs. Guatemala*, sentencia del 8 de marzo de 1998, serie C, núm. 23, párrafo 173.

*gestión de intereses personales, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima u ofendidos o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad, lo cual cobra valor con independencia de la calidad que ostente el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, por ejemplo a los particulares”.*<sup>37</sup>

**163.** Los casos de agresiones a periodistas no investigados ni sancionados evidencian la falta de condiciones que las autoridades de los tres órdenes de gobierno están obligadas a generar para que haya libre expresión e investigación periodística sin consecuencias, pero también evidencian cómo se ha arraigado la impunidad. En consecuencia, las procuradurías de justicia deben mostrar disposición y capacidad para dar respuesta a las interrogantes que surgen en estos casos, como son: por qué de inicio no se investigan las amenazas de que son objeto los periodistas y se les brinda seguridad, evitando que éstas se hagan efectivas; por qué se descarta de inicio en algunos casos que el móvil de los atentados que sufren deriva de la actividad periodística que realizan, considerando que muchas veces las pistas de los crímenes están en las propias informaciones que los periodistas publican; por qué no se agotan todas las líneas de investigación antes de cerrar los expedientes.

**164.** Por lo anterior se requiere fortalecer una política pública que permita investigar y sancionar de manera eficiente a los responsables de los agravios que sufren los comunicadores, sean o no agentes estatales. De esta forma, el estado resulta también responsable al omitir llevar cabo una investigación diligente de los delitos cometidos en contra de periodistas y comunicadores.

**165.** La responsabilidad del Estado Mexicano al no contar con un sistema de procuración de justicia eficaz que permita castigar a los agresores de periodistas y

---

<sup>37</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 177.

comunicadores genera una situación de impunidad. Esto se ve reflejado en la posición que ocupa nuestro país en el *ranking* de impunidad respecto de periodistas asesinados del Comité para la Protección de los Periodistas, el cual ubica a México en el séptimo lugar.<sup>38</sup>

**166.** La omisión del Estado Mexicano se ve reflejada en la ausencia de agencias del Ministerio Público especializadas en la persecución de delitos cometidos en contra de la libertad de expresión.

**167.** Especialmente preocupante resulta la falta de Fiscalías o Unidades investigadoras en las entidades federativas en las que se advierte una mayor incidencia de agresiones en contra de periodistas y comunicadores. Por mencionar algunos, en los estados de Chihuahua, Guerrero, Oaxaca y Tamaulipas, donde tienen lugar más de 4 de cada 10 homicidios de periodistas en nuestro país, no se cuenta con agencias investigadoras especializadas en materia de delitos cometidos en contra de la libertad de expresión<sup>39</sup>, por lo que debe promoverse su creación.

**168.** Asimismo, es importante que estas Fiscalías o Unidades cuenten con un grupo especializado dotado de los elementos técnicos y una capacitación adecuada que le permita realizar las investigaciones imparciales, rápidas y serias que lleven a la identificación de los responsables de las agresiones a los periodistas, comunicadores y medios de comunicación.

---

<sup>38</sup> Committee to Protect Journalists. Getting Away with Murder. Disponible en: <https://www.cpj.org/reports/2015/10/impunity-index-getting-away-with-murder.php>

<sup>39</sup> Veracruz, Estado en el que se han registrado el 14.6% de los homicidios de periodistas a nivel nacional, cuenta a partir del 2005 con una Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Electorales y en la Atención de Denuncias contra Periodistas y/o Comunicadores, misma que a partir de 2014 se convirtió en la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y en la Atención de Denuncias contra Periodistas y/o Comunicadores. Esta Fiscalía conoce de las denuncias en las que se encuentren involucrados Periodistas y Comunicadores, con motivo del ejercicio libre de su profesión.

**169.** La Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ordenó la creación de un mecanismo de protección específico y común para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Con este fundamento se creó el “*Mecanismo para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas*”, que tiene como objetivo 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.

**170.** El Mecanismo de protección es operado por la Coordinación Ejecutiva Nacional, a cargo de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la cual se auxilia de 3 unidades para su funcionamiento, las cuales consisten en la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, Unidad de Evaluación de Riesgos y Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.

**171.** La máxima instancia en la toma de decisiones de dicho Mecanismo es la Junta de Gobierno la cual está conformada por 9 miembros permanentes: un representante de la Secretaría de Gobernación (quien la preside); un representante de la Procuraduría General de la República; un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores; un representante de la Secretaría de Seguridad Pública; un representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y 4 representantes del Consejo Consultivo; así como invitados permanentes con derecho a voz, pero sin voto de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Conferencia Nacional de Gobernadores, del Poder Judicial de la Federación, de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, y de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

**172.** El Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y está integrado por 9 consejeros, en cuya integración la Ley prevé un equilibrio entre

personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

**173.** No obstante que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos forma parte de la Junta de Gobierno del Mecanismo, esta no es ajena a la preocupación de diversas organizaciones de la sociedad civil respecto de sus deficiencias, e incluso ha recibido quejas en contra de la Coordinación Ejecutiva Nacional, así como de algunas Unidades del mismo; en tales casos se ha solicitado la información respectiva de la que se advierten omisiones en agravio de **V130, V131 y V132**.

**174.** Al respecto, esta Comisión Nacional ha advertido de las quejas recibidas en contra del Mecanismo que las medidas urgentes de protección son implementadas con dilación, lo cual transgrede el plazo previsto en el artículo 87 del Reglamento de la Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que prevé que la implementación de las mismas no podrá exceder de nueve horas a partir de su emisión.

**175.** Respecto de la elaboración del estudio de evaluación de riesgo se ha excedido el plazo máximo de diez días transcurridos después de la remisión del expediente por parte de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, según lo establece el artículo 91 del Reglamento de referencia.

**176.** Al inicio de la operación del Mecanismo la autoridad argumentó en algunos casos carecer de recursos humanos, materiales y tecnológicos para atender la solicitud de medidas cautelares, lo que no la exime del cumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 1º; párrafos primero, segundo y tercero, y 21, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 25, 26, 31, 38 de la Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y 82, 83, 84, 85, 87, 89, 90, 91 y 96 de su Reglamento.

**177.** Aun cuando en la mayoría de los casos se implementaron las medidas de protección correspondientes, no se cumplió a cabalidad con las obligaciones impuestas por la normatividad que rige al Mecanismo, en la que se consideran diversos plazos para atender los casos recibidos e implementar y operar las medidas de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentran en situación de riesgo.

**178.** Personal del Mecanismo en algunos casos ha incumplido con los plazos previstos en la normatividad en la materia, conducta que no contribuye a la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal de los beneficiarios de las medidas de protección, ya que la Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas impone al Estado una obligación de carácter positivo, consistente en la adopción de medidas concretas en función de ciertas necesidades específicas de protección, atendiendo a la particularidad de los sujetos, sobre todo al tratarse de periodistas o comunicadores, cuya labor los coloca, en muchas ocasiones, en situaciones de riesgo en virtud de los temas que abordan, los problemas de relevancia pública que analizan y el entorno de violencia o inseguridad en que desempeñan sus labores.

**179.** Esta Comisión Nacional se une a la preocupación expresada por diversas organizaciones de la sociedad civil respecto de la frecuente rotación del personal del Mecanismo que ha sido previamente capacitado, ya que esto dificulta su formación y sensibilización y afecta el seguimiento puntual de los casos, por lo que además de una debida capacitación se le debe brindar estabilidad laboral.

**180.** La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que el deber de prevención al que se encuentran sujetos, en términos generales, los Estados, se compone de tres elementos que han de ser concurrentes: a) el conocimiento de la situación de riesgo real e inmediato; b) un individuo o grupo de individuos

determinado que se encuentre sometido a tal situación, y c) posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.<sup>40</sup>

**181.** La Corte Interamericana distingue, tratándose del deber de prevención, dos momentos en que debe ser analizado: a) cuando el contexto de vulnerabilidad de un grupo de víctimas indeterminado representa un riesgo acentuado que impone al Estado una responsabilidad reforzada de protegerlas, y b) cuando el Estado tiene conocimiento del riesgo real e inminente al que las víctimas se encuentran sometidas y, por tanto, éstas son determinadas o identificadas. La Corte Interamericana concluyó que la ausencia de una política orientada a la prevención, la persecución y sanción de delitos, implica una falta a su deber de prevención general; asimismo, que la actuación del Estado trasciende a su responsabilidad internacional en el análisis del segundo momento, cuando está en conocimiento de un riesgo real e inminente y concurren los tres elementos anteriormente señalados.<sup>41</sup>

**182.** La CmiDH, en su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, estableció que los Estados miembros deben dar adecuado cumplimiento a sus obligaciones positivas respecto a los derechos comprometidos en esta materia, transformando el contenido de estas orientaciones en un marco normativo institucional, a la vez que disponiendo las asignaciones presupuestales indispensables para hacer viables las respuestas operativas a las víctimas de la violencia y el delito, destacando, entre otros aspectos, el marco normativo y las prácticas institucionales que deben tener en cuenta las necesidades de capacitación del personal policial, judicial, de salud y de los servicios sociales

---

<sup>40</sup> Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, núm. 140, párrafo 123.

<sup>41</sup> Corte IDH, *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, sentencia del 19 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205, párrafos 281-283.

oficiales; la existencia de protocolos de intervención comunes a todas las áreas del Estado involucradas y el funcionamiento de una infraestructura apropiada.<sup>42</sup>

**183.** Cabe destacar lo señalado por la CmIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el más reciente informe en relación con la labor del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en el que se menciona la importancia de “(...)tomar todas las medidas necesarias para [...] garantizar que los estudios de riesgo y la implementación de las medidas urgentes, de prevención y de protección sean realizados de manera adecuada, en los plazos previstos en la ley...”.<sup>43</sup>

**184.** De análisis de los casos que han sido objeto de estudio de esta Comisión Nacional se advierte la falta de notificación formal sobre el otorgamiento de las medidas urgentes de protección que les fueron proporcionadas, por lo que los beneficiarios no tienen conocimiento de la elaboración y resultado del estudio de evaluación de acción inmediata, que tiene que realizarse dentro de las primeras tres horas contadas a partir de la recepción de la solicitud, para el otorgamiento de tales medidas.

**185.** En consecuencia, además de no generar la autoridad el documento de otorgamiento de medidas al que se refiere el artículo 89<sup>44</sup> del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, omite también informarles sobre los elementos considerados para fijar las medidas cautelares, incumpliendo con la obligación que tiene toda autoridad de fundamentar sus resoluciones en los preceptos legales sustantivos y adjetivos, así como de

---

<sup>42</sup> CmIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr. 67, p. 28.

<sup>43</sup> Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2014, Volumen II, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 9 de marzo de 2015.

<sup>44</sup> Artículo 89.- En el documento mediante el cual se otorguen las medidas establecidas en la Ley y en este Reglamento, el Beneficiario o Peticionario firmará de conformidad que se hacen de su conocimiento los supuestos de uso indebido de las mismas.

exponer mediante una serie de razonamientos lógico-jurídicos los motivos por los cuales se emitió el acto de autoridad.

**186.** La fundamentación y motivación de las determinaciones que se tomen por el Mecanismo o sus Unidades no deben limitarse a los documentos internos del mismo, a las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno o a la documentación generada por las Unidades respectivas, sino que éstas deben expresarse en las notificaciones que se realicen tanto a los peticionarios como a las autoridades involucradas en la implementación de las medidas de protección, debiendo incorporar los instrumentos y la jurisprudencia internacional que resulten aplicables, con la finalidad de cumplir con los estándares internacionales de protección.

**187.** El Mecanismo debe fijar parámetros objetivos respecto de la motivación de sus resoluciones en las que sean consideradas las posiciones de los peticionarios y la respuesta institucional del Estado a cada caso en particular, lo que contribuirá al fortalecimiento de esa instancia y aportará mayor claridad en la implementación de las medidas cautelares a la autoridad que corresponda, brindando, además, certidumbre a los peticionarios en el sentido de que sus solicitudes serán atendidas y en caso de la negativa a sus pretensiones, exista un fundamento sólido que la sustente, siempre rigiendo como criterio fundamental el principio pro persona.

**188.** Diversos beneficiarios han hecho valer que la Unidad de Evaluación de Riesgo del Mecanismo no facilita su participación, por lo que no proporcionan información necesaria para establecer el análisis respectivo.

**189.** El acceso de los beneficiarios a su estudio de evaluación de riesgo les da la posibilidad de emitir su opinión sobre los elementos expuestos para la determinación del plan de protección que se implementaría en su favor.

**190.** El artículo 90 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, prevé que la elaboración del

estudio de evaluación de riesgo se realizará con la participación y opinión de la persona beneficiaria, lo que impone a los servidores públicos del mecanismo la obligación de fijar las condiciones necesarias para propiciar dicha participación, estableciendo los criterios necesarios para que se de en los plazos previstos por la normatividad.

**191.** Es del conocimiento de este Organismo Nacional que respecto al cumplimiento de los plazos previstos por la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su Reglamento en la atención de solicitudes de incorporación al Mecanismo, se encuentran implementado medidas de control para contribuir a mejorar los procedimientos en la atención de las solicitudes de incorporación, así como la pronta y expedita emisión de los estudios de evaluación de acción inmediata y de riesgo, y la verificación de que las medidas otorgadas sean implementadas en los plazos y términos establecidos, para lo cual cuenta con el acompañamiento técnico de organizaciones no gubernamentales, situación que esta Comisión Nacional alienta, pues este tipo de acciones contribuyen al mejoramiento continuo de los procesos, derivando en una mejor atención a los beneficiarios.

**192.** La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece la obligación para suscribir Convenios de Cooperación con las entidades federativas para hacer efectivas las medidas previstas en el Mecanismo para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

**193.** Los Convenios de Cooperación contemplan acciones conjuntas para facilitar la operación eficaz y eficiente del Mecanismo, a través del intercambio de información, el seguimiento puntual de medidas, el estudio de estrategias, acciones, sistemas y metodologías que incorporen las mejores prácticas de prevención y protección, así como la promoción de reformas y adiciones a la

legislación para mejorar la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

**194.** Por su parte, entidades federativas como Coahuila, Ciudad de México, Hidalgo, Quintana Roo, San Luis Potosí y Veracruz han promovido las legislaciones respectivas para la creación de organismos protectores de los derechos de los periodistas.

**195.** Lo anterior, constituye un compromiso con el gremio periodístico, por lo que es deseable que el resto de entidades federativas se adhieran al mismo, generando los mecanismos que además de cumplir con el deber de prevención tengan la capacidad de reaccionar en caso de que se registre una agresión a un periodista o comunicador para emitir las medidas de protección correspondientes.

**196.** Es necesario precisar que si bien con la creación del Mecanismo el Estado mexicano cumple con una de sus obligaciones que es la de brindar seguridad a las personas, también es cierto que la problemática que viven en el país los periodistas deriva de diversas circunstancias multifactoriales que ponen en riesgo su ejercicio, tal como se documenta en la presente Recomendación, por lo que la exigencia de un Estado democrático como el nuestro es la creación de condiciones para el desarrollo de su labor, a lo cual deben contribuir todos los órdenes de gobierno en el ámbito de sus atribuciones.

**197.** Si bien se han realizado esfuerzos para contrarrestar violaciones a la libertad de expresión como las descritas, éstos no resultan suficientes ya que la censura ha cobrado nuevas formas para limitar ese derecho a través de medidas indirectas o sutiles, tales como el hostigamiento jurídico patrocinado por la tipificación, en algunas legislaciones locales, de los denominados delitos contra el honor.

**198.** El hostigamiento jurídico, consiste en el emprendimiento de acciones legales contra los periodistas y/o comunicadores, como medio de intimidación, por las

críticas que han hecho a personas que participan en la vida política del país, y aun va más allá de los agentes de Estado, puesto que se incluye a particulares que bajo la protección y aquiescencia del Estado tratan de coartar la libertad de expresión mediante dicho medio indirecto.

**199.** La CmIDH ha enfatizado que la utilización de mecanismos penales, tales como las normas sobre difamación, calumnia e injuria, para proteger la honra y reputación de funcionarios públicos o candidatos a ejercer cargos públicos, vulnera en sí misma el artículo 13 de la Convención Americana, ya que no hay un interés social imperativo que la justifique; resulta innecesaria y desproporcionada, y además puede constituir un medio de censura indirecta dado su efecto amedrentador e inhibitor del debate sobre asuntos de interés público.<sup>45</sup> Además, existen otros medios menos restrictivos para que las personas involucradas en asuntos de interés público puedan defender su reputación frente a ataques infundados. Tales medios son, en primer lugar, el aumento del debate democrático, al cual los funcionarios públicos tienen amplio acceso; si ello fuera insuficiente para reparar un daño causado de mala fe, podría acudir, en segundo lugar, al derecho de réplica o a la vía civil, aplicando el estándar de la real malicia.<sup>46</sup>

**200.** En el mismo sentido, la Corte Interamericana señala expresamente que la obligación del Estado de proteger los derechos de los demás se cumple al establecer una protección estatutaria contra los ataques intencionales al honor y a la reputación mediante acciones civiles y a través de la promulgación de leyes que garanticen el derecho de rectificación o respuesta. En este sentido, el Estado garantiza la protección de la vida privada de todos los individuos sin hacer uso

---

<sup>45</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, transcritos en la sentencia del 2 de julio de 2004, serie C, núm. 107, párrafo 101.2; alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, transcritos en la sentencia del 31 de agosto de 2004, serie C, núm. 111, párrafo 72.h).

<sup>46</sup> *Ibidem*, párrafos 101.4.c) y 72.h), respectivamente.

abusivo de sus poderes coactivos para reprimir la libertad individual de formar opinión y expresarla.<sup>47</sup>

**201.** Los instrumentos internacionales también se han ocupado en señalar la necesidad de despenalizar los delitos de opinión, los cuales limitan la libertad de expresión al castigar las expresiones que pudieran ofender a los funcionarios públicos. La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión señala en el principio 10 que *“Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público”*.

**202.** Por otra parte, la consideración sobre los efectos que las sanciones penales pueden tener sobre los comunicadores sociales y la necesidad de despenalizar las críticas a funcionarios públicos y a personas que se involucran voluntariamente en asuntos de interés público ha sido determinante en las decisiones de los órganos del sistema interamericano, como lo muestran los casos *Canese*<sup>48</sup> y *Herrera Ulloa*.<sup>49</sup>

**203.** Como se puede observar, de acuerdo con las normas internacionales y jurisprudencia más avanzada, la vía civil es el camino compatible con los estándares democráticos internacionales para sancionar los posibles abusos de la libertad de expresión. Pero no basta, tampoco, sancionar a través de cualquier tipo de responsabilidad civil, sino que debe existir proporcionalidad en las sanciones; es decir, se debe cuidar que las sanciones civiles no sean desproporcionadas de tal

---

<sup>47</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual 1994*, capítulo V: “Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, p. 222.

<sup>48</sup> Corte IDH, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia del 31 de agosto de 2004, serie C, núm. 111.

<sup>49</sup> Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, sentencia del 2 de julio de 2004, serie C, núm. 107.

forma que tengan el efecto inhibitor que se busca evitar al prohibir la sanción penal.

**204.** En conclusión, se debe tener la mayor prudencia cuando las medidas o sanciones impuestas por las autoridades puedan disuadir a la prensa o a los autores a participar en la discusión de cuestiones que presentan un interés general legítimo. Si se trata de una sanción penal, la naturaleza y gravedad de la pena impuesta son elementos a tener en cuenta cuando se trata de apreciar la proporcionalidad de la injerencia, y cuando se trata de una sanción pecuniaria, se debe considerar que toda decisión que conceda daños y perjuicios debe ser proporcional a la afectación causada a la reputación. Desde luego, si no correspondía su imposición, se quiebra la exigencia de proporcionalidad.<sup>50</sup>

**205.** En México la despenalización federal de los denominados delitos de prensa o delitos contra el honor se produjo cuando se derogaron, mediante reforma legal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de abril de 2007, los delitos de calumnia, difamación e injuria, previstos en los artículos 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362 y 363 del Código Penal Federal; además, se adicionaron los artículos 1916 y 1916 bis del Código Civil Federal, relativos al daño moral, que fijan las responsabilidades por los daños causados al honor de las personas.

**206.** A partir de estas reformas se dio una importante tendencia en las distintas entidades federativas a despenalizar dichas conductas. A la fecha 23 de ellas han derogado por completo de sus legislaciones penales los delitos contra el honor: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca,

---

<sup>50</sup> Véase: “Libertad de expresión y derecho a la información. La responsabilidad por invasiones al honor de funcionarios u otras personas con responsabilidades públicas sólo puede darse bajo ciertas condiciones, más estrictas que las que se aplican en el caso de expresiones o informaciones referidas a ciudadanos particulares”, tesis 1ª. CCXXI/2009, Novena Época, SCJN, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX*, diciembre de 2009, p. 283.

Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y la Ciudad de México.

**207.** En Guanajuato e Hidalgo aún se prevé en la legislación aplicable los delitos de difamación y calumnia, mientras que en Campeche, Colima, Sonora y Zacatecas sólo se mantiene el tipo penal de calumnia.

**208.** Por otra parte, Nayarit, Nuevo León y Yucatán mantienen en su legislación los tipos penales de difamación, calumnia e injuria.

**209.** Las sanciones previstas varían considerablemente en las diversas entidades, por ejemplo: en cuanto al delito de difamación se prevén hasta 4 años, para la calumnia hasta 6 años mientras que para el delito de injuria se establece desde trabajo comunitario hasta 1 año de prisión.

| <b>Entidad Federativa</b> | <b>Difamación</b> | <b>Calumnia</b> | <b>Injurias</b> |
|---------------------------|-------------------|-----------------|-----------------|
| Aguascalientes            |                   |                 |                 |
| Baja California           |                   |                 |                 |
| Baja California Sur       |                   |                 |                 |
| Campeche                  |                   | <b>X</b>        |                 |
| Chiapas                   |                   |                 |                 |
| Chihuahua                 |                   |                 |                 |
| Coahuila                  |                   |                 |                 |
| Colima                    |                   | <b>X</b>        |                 |
| Ciudad de México          |                   |                 |                 |
| Durango                   |                   |                 |                 |
| Estado de México          |                   |                 |                 |
| Guanajuato                | <b>X</b>          | <b>X</b>        |                 |
| Guerrero                  |                   |                 |                 |
| Hidalgo                   | <b>X</b>          | <b>X</b>        |                 |
| Jalisco                   |                   |                 |                 |
| Michoacán                 |                   |                 |                 |
| Morelos                   |                   |                 |                 |
| Nayarit                   | <b>X</b>          | <b>X</b>        | <b>X</b>        |
| Nuevo León                | <b>X</b>          | <b>X</b>        | <b>X</b>        |
| Oaxaca                    |                   |                 |                 |
| Puebla                    |                   |                 |                 |

|                 |   |   |   |
|-----------------|---|---|---|
| Querétaro       |   |   |   |
| Quintana Roo    |   |   |   |
| San Luis Potosí |   |   |   |
| Sinaloa         |   |   |   |
| Sonora          |   | X |   |
| Tabasco         |   |   |   |
| Tamaulipas      |   |   |   |
| Tlaxcala        |   |   |   |
| Veracruz        |   |   |   |
| Yucatán         | X | X | X |
| Zacatecas       |   | X |   |

**210.** Por otra parte, se reconoce el avance que significó el que fueran derogados los artículos 1º y 31 de la Ley sobre Delitos de Imprenta,<sup>51</sup> tutelándose el derecho a la libre expresión y el derecho a la privacidad, al honor y a la buena reputación de las personas, acorde con las garantías plasmadas en nuestra Constitución Política y en armonía con las reformas al Código Penal Federal que derogaron los artículos 350 al 363. El artículo 1º de la Ley sobre Delitos de Imprenta tipificaba las conductas que constituyeran ataques a la vida privada y que se consideraban un exceso al ejercicio de los derechos consagrados en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 31 del mencionado ordenamiento establecía las sanciones correspondientes a las conductas descritas, que iban desde la multa a la pena de prisión.

**211.** No debe pasar desapercibido que diversos Códigos Penales cuentan con disposiciones referidas a los delitos de rebelión, sedición, sabotaje, los cometidos contra funcionarios públicos, ultrajes a las insignias nacionales y revelación de secretos, entre otros, a través de los cuales se sancionan cierto tipo de expresiones.

**212.** Al respecto, la Comisión Interamericana ha reiterado en diversas ocasiones que el recurso de las herramientas penales para sancionar discursos

---

<sup>51</sup> Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de enero de 2012.

especialmente protegidos no sólo es una limitación directa a la libertad de expresión, sino también puede considerarse como un método indirecto de restricción de la expresión por sus efectos amedrentadores, acalladores e inhibidores del libre flujo de ideas, opiniones e informaciones de toda índole. La simple amenaza de ser procesado penalmente por expresiones críticas sobre asuntos de interés público puede generar autocensura, dado su efecto amedrentador.

**213.** En palabras de la propia Comisión Interamericana: *“...si se consideran las consecuencias de las sanciones penales y el efecto inevitablemente inhibitorio que tienen para la libertad de expresión, la penalización de cualquier tipo de expresión sólo puede aplicarse en circunstancias excepcionales en las que exista una amenaza evidente y directa de violencia anárquica (...) el uso de tales poderes para limitar la expresión de ideas se presta al abuso, como medida para acallar ideas y opiniones impopulares, con lo cual se restringe un debate que es fundamental para el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas. Las leyes que penalizan la expresión de ideas que no incitan a la violencia anárquica son incompatibles con la libertad de expresión y pensamiento consagrada en el artículo 13 y con el propósito fundamental de la Convención Americana de proteger y garantizar la forma pluralista y democrática de vida”*.<sup>52</sup>

**214.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el marco de su competencia, ha promovido los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas tanto a nivel federal como local en la materia; asimismo ha documentado violaciones al derecho a la libertad de expresión por medios indirectos como el hostigamiento jurídico, emitiendo las recomendaciones pertinentes al respecto.

---

<sup>52</sup> CmIDH, *Informe anual 1994*, capítulo V: “Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, título IV: “Conclusión”. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev., 17 de febrero de 1995, aprobado en el 88° periodo ordinario de sesiones.

**215.** La CNDH se ha pronunciado sobre este tipo de medios indirectos en la Recomendación 49/2007, en la que se acreditó que servidores públicos del Ayuntamiento de Cozumel, Quintana Roo, violentaron el derecho a la libertad de expresión del director general de la revista Contrapunto, quienes el día 18 de noviembre de 2006 lo detuvieron durante un evento del presidente municipal, mientras repartía ejemplares de la revista que contenía acusaciones de corrupción pública y lo inculparon de faltas administrativas. En la Recomendación se mencionó que el actuar de los servidores públicos tuvo como consecuencia la aplicación de medios indirectos para limitar la libertad de expresión, a través de mecanismos aparentemente legales con los que se intentó evitar que se difundiera o publicara información de diversa índole.

**216.** Este Organismo Nacional también documentó el caso de **V133**, quien con motivo de su labor periodística fue objeto de acción penal en su contra por el delito de sabotaje y no tuvo derecho a la libertad provisional bajo caución, lo que fue objeto de pronunciamiento de esta Comisión Nacional en la **Recomendación 13/2015**, en la que advirtió que el ejercicio de la libertad de expresión del comunicador, sumado a lo endeble de las pruebas para demostrar que cometió dicho delito, acredita una relación de incidencia entre el ejercicio de ese derecho y el hecho de que se encontrara privado de la libertad, por lo que constituyó un medio indirecto para restringir su libertad de expresión.

**217.** Este caso debe analizarse en consonancia con la necesidad de eliminar cualquier limitación a la libertad de expresión desde el ámbito del derecho penal, sin que ello signifique que el Estado eventualmente pueda utilizar este último recurso para regular una forma de expresión. Pero también, como lo ha señalado la Corte Interamericana, el uso del derecho penal para limitar la libertad de expresión debe ser una medida excepcional que debe analizarse con cautela, considerando la extrema gravedad de la conducta desplegada por un periodista o medio de comunicación, el dolo con que actúo, las características del daño

injustamente causado y otros que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales.<sup>53</sup>

**218.** De igual manera, cuando se utiliza el sistema judicial como mecanismo intimidatorio contra aquellos periodistas críticos del gobierno, se está empleando como instrumento para limitar la libertad de expresión y no como un mecanismo para resolver un conflicto de intereses entre las autoridades o grupos fácticos de poder y el periodista.

**219.** Sobre el particular, la CmIDH ha señalado que *“la parcialidad o desviación de poder por parte de los jueces debe ser probada en forma consistente, en particular, cuando actúan dentro de la competencia que les asigna la ley (...)”*. En ese sentido, debe existir prueba concreta directa en orden a establecer si procedimientos formalmente válidos no fueron utilizados como recursos legítimos de administración de justicia sino como mecanismos para cumplir con finalidades no declaradas, que no eran evidentes a primera vista.<sup>54</sup>

**220.** También ha señalado la Comisión Interamericana que la desviación de poder constituye una violación del derecho a garantías judiciales y puede implicar la violación de otros derechos amparados por la Convención.

**221.** Para evitar que se utilice el sistema judicial como un medio para restringir la libertad de expresión, se debe exigir que las resoluciones de las autoridades encargadas de procurar y administrar justicia estén debidamente motivadas, quedando claro cuál es el razonamiento y fundamentación de su resolución. Como ha señalado la CmIDH, el deber de motivación es una de las garantías incluidas en artículo 8.1 de la Convención Americana para salvaguardar el derecho a un debido

---

<sup>53</sup> Corte IDH, *Caso Kimel vs. Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008, serie C, núm. 177, párrafo 78.

<sup>54</sup> CmIDH. Demanda CmIDH ante Corte IDH. Caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz (“Corte Primera de los Contencioso Administrativo” contra la República Bolivariana de Venezuela). Caso 12,489. 29 de noviembre de 2006, párrafos 124 y 125.

proceso. El mencionado organismo internacional ha precisado que la motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una concusión y constituye un derecho a que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos o intereses de las personas estén debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. Dicho deber es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática.<sup>55</sup>

**222.** En nuestro país, la prohibición de la censura previa se encuentra en el segundo párrafo del artículo 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece claramente que *“ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito”*.

**223.** Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 13 que el ejercicio de la libre expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las cuales deben fijarse expresamente en la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas; con la única excepción -establecida en la propia Convención-, referida a los espectáculos públicos, los cuales pueden someterse por la ley a censura previa con el objeto exclusivo de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia.

---

<sup>55</sup> CmIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. OEA, consultable en <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>; párrafo 224.

**224.** En el mismo sentido, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la prohibición de la censura implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad; máxime que la regla general según la cual el ejercicio de la libre expresión y de la libertad de imprenta sólo puede someterse a responsabilidades ulteriores y no a controles a priori, se ha convertido, de hecho, en uno de los criterios indicativos del grado de democracia de los sistemas de gobierno.<sup>56</sup>

**225.** El tema de la censura y las restricciones preventivas ha sido objeto de interpretación por la CmIDH, en el Informe número 11/96, “Caso Martorell”, y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-5/85 sobre colegiación obligatoria de periodistas, en el *caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile*,<sup>57</sup> también conocido como “La última tentación de Cristo”, cuando se prohibió la exhibición de la película, en el caso *Humberto Palamara Iribarne vs. Chile*,<sup>58</sup> cuando pretendió publicar el libro “Ética y el servicio de inteligencia”, pero se incautó el material de imprenta, se eliminó el texto de su computadora personal y fue condenado por el delito de desacato, y en el caso *Kimel vs. Argentina*,<sup>59</sup> cuando se sancionó con cárcel al historiador, periodista, escritor e investigador que publicó el libro “La masacre de San Patricio” relacionado con hechos ocurridos durante la dictadura en Argentina.

**226.** La prohibición de la censura es absoluta, referida a todas las formas y grados de control previo sobre la libertad de expresión, información, prensa y los demás

---

<sup>56</sup> “Libertades de expresión e imprenta y prohibición de la censura previa”, tesis 1a. LVIII/2007, Novena Época, SCJN, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2007, t. XXV, p. 655.

<sup>57</sup> Corte IDH, *Caso “La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*, sentencia del 5 de febrero de 2001, serie C, núm. 73.

<sup>58</sup> Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*, sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, núm. 135.

<sup>59</sup> Corte IDH, *Caso Kimel vs. Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008, serie C, núm. 177.

tipos de comunicación, así como todas las formas y grados de interferencias, obstáculos o restricciones orientadas a limitar la circulación de ideas, informaciones y opiniones, sin importar tampoco que el mensaje sea emitido o difundido a través de periódicos, revistas, libros, radio, cine, televisión, video, internet, correo electrónico o cualquier medio de comunicación y sin que tenga mayor significación que la censura sea producto de una media adoptada por un órgano gubernamental, administrativo, legislativo o judicial

**227.** En la documentación de expedientes de queja, esta Comisión Nacional ha acreditado conductas que se traducen en medios de censura previa tales como el caso de V141, quien el 25 de febrero de 2014, al realizar una cobertura noticiosa en las inmediaciones de un inmueble en el que autoridades federales realizaban un operativo, fue interpelado por servidores públicos de la Secretaría de Marina que le ordenaron dejar de tomar fotografías y le instruyeron borrar las imágenes que ya había captado y, además, borraron las fotos de los celulares de los particulares que ahí se encontraban, lo anterior por órdenes de personal Ministerial de la Procuraduría General de la República que se encontraban realizando una diligencia.

**228.** Este Organismo Nacional considera que solicitar a los ahí presentes que dejaran de tomar fotografías o bien manipular las cámaras con objeto de borrar aquellas fotografías que ya hubiesen tomado se tradujo en una censura previa, impidiendo el desarrollo del trabajo periodístico vulnerando el derecho a la libertad de expresión, ya que la actuación irregular inhibe la labor de allegarse y difundir información a la ciudadanía, pues toda acción tendente a silenciar la labor informativa de los comunicadores no sólo limita la libertad de expresión de los agraviados, sino también el derecho de terceros a recibir información e ideas.

**229.** Por todo lo anterior, se formulan, respetuosamente a ustedes, señoras y señores, las siguientes:

#### **IV. RECOMENDACIONES GENERALES.**

##### **A la Procuradora General de la República y a los Procuradores y Fiscales Generales de Justicia de las Entidades Federativas:**

**PRIMERA.-** Instruir a quien corresponda, a efecto de que en cada una de las indagatorias que se encuentren en integración respecto de hechos relacionados con agravios a periodistas, comunicadores o medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, se lleven a cabo todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los mismos, agotando todas las líneas de investigación, incluyendo las relacionadas con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la labor periodística.

**SEGUNDA.-** Lleven a cabo una revisión exhaustiva de las averiguaciones previas hasta la fecha iniciadas con motivo de agravios a periodistas, comunicadores y/o medios de comunicación y se lleven a cabo las actuaciones necesarias para resolverlas a la brevedad posible, debiendo en todo momento considerar la labor periodística como un elemento de análisis dentro de las líneas de investigación.

**TERCERA.-** Promuevan al interior de las instituciones que dirigen la creación de fiscalías o unidades especializadas en la investigación y persecución de los delitos cometidos en contra de la labor periodística y la libertad de expresión, especialmente en aquellas entidades en las que se advierte una alta incidencia respecto de ataques a periodistas y medios de comunicación.

**CUARTA.-** Ejercer, en el caso de la Procuraduría General de la República, la facultad de atracción que le fue conferida para conocer y perseguir los casos de delitos cometidos en contra de periodistas y medios de comunicación con base en criterios normativos existentes que faciliten al representante social de la federación la atracción de delitos del fuero común en beneficio de las víctimas.

**Al Secretario de la Defensa Nacional y al Secretario de Marina:**

**PRIMERA.-** Instruir a quien corresponda a efecto de que en los procedimientos administrativos de investigación que se inicien en esas dependencias y que guarden relación con periodistas, comunicadores o medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, se consideren las líneas de investigación relacionadas con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la labor periodística.

**SEGUNDA.-** Capacitar en materia de derechos humanos y libertad de expresión al personal a su cargo que con motivo de su función pudiera tener contacto constante con periodistas o comunicadores, a efecto de garantizar que sus actuaciones garanticen los derechos de éstos en el ejercicio de su profesión.

**A la Gobernadora y Gobernadores de los Estados, así como al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México:**

**PRIMERA.-** Promover, ante las legislaturas de las entidades que no cuenten aún con legislación en materia de protección a periodistas, las leyes necesarias para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo con motivo del ejercicio de su profesión; legislación que deberá considerar la implementación y operación de Mecanismos de Protección en favor de los periodistas.

**SEGUNDA.-** Implementar cursos de capacitación en materia de derechos humanos y libertad de expresión a los servidores públicos que en razón de sus funciones mantengan contacto con periodistas, comunicadores o medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, en especial al personal de las Procuradurías o Fiscalías Estatales y a quienes laboran en las Secretarías de Seguridad Pública, a fin de preservar y garantizar los derechos de los comunicadores.

**TERCERA.-** Establecer un enlace de alto nivel, con capacidad de gestión y decisión al interior de la administración estatal, que garantice la pertinencia y eficacia de las medidas de protección locales acordadas en favor de periodistas, comunicadores y medios de comunicación por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**CUARTA.-** En aquellas entidades en las cuales aún no se ha legislado al respecto, promover la reglamentación necesaria para la creación de un mecanismo local idóneo para la protección de periodistas, comunicadores y medios de comunicación.

**QUINTA.-** Se lleven a cabo las gestiones necesarias para la creación de Fiscalías o Unidades especializadas en la persecución de delitos cometidos en contra de la libertad de expresión en aquellas entidades en las que se advierte una alta incidencia delictiva en contra de periodistas, comunicadores y medios de comunicación.

**SEXTA.-** Promover las adiciones y reformas necesarias ante las respectivas legislaturas que a la fecha no lo hayan hecho, a efecto de que los delitos de injurias, difamación y calumnia sean despenalizados, para que en su caso se prevea en la legislación civil las acciones a seguir cuando se cause un daño.

#### **Al Comisionado Nacional de Seguridad y Secretarios de Seguridad Pública de los Estados:**

**PRIMERA.-** Garantizar la seguridad de los periodistas y comunicadores, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, en eventos públicos que por su propia naturaleza impliquen la presencia de medios de comunicación, debiendo prever las medidas y protocolos necesarios para reaccionar en casos de que se susciten agresiones en contra de éstos.

**SEGUNDA.-** Capacitar en materia de derechos humanos y libertad de expresión al personal a su cargo que por su función pudiera tener contacto constante con periodistas o comunicadores, a efecto de garantizar que sus actuaciones respeten los derechos de los periodistas en el ejercicio de su profesión.

**Al Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas:**

**PRIMERA.-** Que instruya a la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo a que se lleve a cabo una diferenciación geográfica, con base en un mapa de riesgos, respecto de la implementación de protocolos a través de los cuales se otorgan medidas de protección en favor de periodistas, comunicadores y medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, a efecto de tomar en consideración los riesgos potenciales en los que podría encontrarse un periodista y adecuar las medidas otorgadas a la(s) entidad(es) federativa(s) en la(s) que éste realiza su labor.

**SEGUNDA.-** Se genere y haga del dominio público, a través de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, un reporte semestral respecto del monitoreo nacional de las agresiones que sufren los periodistas, comunicadores y medios de comunicación en México, identificando a través de un semáforo de riesgo aquellas entidades con mayor incidencia, así como el tipo de agresiones más recurrentes en esos estados.

**TERCERA.-** Garantizar oportunas, suficientes y adecuadas medidas de protección en favor de las personas beneficiarias, evitando la dilación en su instauración, para evitar poner en riesgo su seguridad e integridad personal.

**CUARTA.-** Dar continuidad a la capacitación que en materia de evaluación de riesgo se ha proporcionado al personal de la Coordinación Ejecutiva Nacional del

Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como procurar su estabilidad laboral a fin de evitar la frecuente rotación del mismo.

**A los Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales:**

**PRIMERA.-** Garantizar la seguridad de los periodistas y comunicadores en eventos públicos que por su propia naturaleza impliquen la presencia de medios de comunicación, debiendo prever las medidas y protocolos necesarios para reaccionar en casos de que se susciten agresiones en contra de éstos.

**SEGUNDA.-** Promover, ante sus respectivos ayuntamientos y delegaciones, la incorporación de preceptos en materia de protección a periodistas en los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas correspondientes.

**TERCERA.-** Impartir cursos de capacitación en materia de derechos humanos y libertad de expresión a los servidores públicos de los municipios y delegaciones que, por sus atribuciones, tengan contacto con periodistas, comunicadores o medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General.

**CUARTA.-** Establecer un enlace con capacidad de gestión y decisión al interior de la administración municipal y delegacional, que garantice la pertinencia y eficacia de las medidas de protección acordadas en favor de periodistas, comunicadores y medios de comunicación por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**230.** La presente Recomendación General de acuerdo con lo previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así

como 140, de su Reglamento Interno, fue aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional en su sesión ordinaria número 340 de fecha 8 de febrero de 2016; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos y, también, para que las autoridades competentes, conforme a sus atribuciones, eliminen tales violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

**231.** Con base en el mismo fundamento jurídico se informa a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se requiere que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional en un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente recomendación.

**EL PRESIDENTE**

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ**