



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

RECOMENDACIÓN GENERAL No. 20

SOBRE AGRAVIOS A PERIODISTAS EN MÉXICO Y LA IMPUNIDAD IMPERANTE.

México, D. F., a 15 de agosto de 2013.

SEÑORES Y SEÑORAS SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, COMISIONADO NACIONAL DE SEGURIDAD, PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, GOBERNADORES, JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, SECRETARIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURADORES GENERALES DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Distinguidos y distinguidas señores y señoras:

1. En el artículo 1º, 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 a que todos los órganos que forman parte de la organización estatal, en el marco de las atribuciones que le son conferidas por la ley, están obligadas a implementar programas tendentes a prevenir violaciones a los derechos humanos y garantizar que sean efectivamente respetados.

2. En el artículo 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se señala, 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.

I. ANTECEDENTES

3. La libertad de expresión es un derecho humano que consiste en expresar, recibir y difundir opiniones, pensamientos e informaciones, por cualquier medio posible, sin restricción de fronteras y sin otro límite que los derechos de terceros, la protección de la seguridad nacional, el orden, la salud o la moral pública.

4. Se trata de un derecho individual que, además, guarda estrecha relación con los derechos colectivos, en cuanto al derecho de la sociedad, en general, a recibir información y opiniones sobre diversos temas políticos, sociales, culturales, del comercio o publicitarios.

5. La libertad de prensa es fundamental para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión. Las agresiones en perjuicio de periodistas y comunicadores en nuestro país son preocupantes, no sólo porque se trata de agravios a la integridad y vida de personas, sino porque también se lesiona a toda la sociedad, al vulnerarse el derecho a la información.

6. Además, su ejercicio efectivo, a través de una prensa independiente y crítica, constituye un importante indicador del grado de protección de otros derechos humanos y libertades. Si las instituciones gubernamentales no son capaces de garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión, esta circunstancia vulnera el Estado democrático de derecho.

7. Con base en diversos expedientes de queja tramitados ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se ha observado un notable incremento en la cantidad de agresiones en perjuicio de los miembros del sector periodístico, sin que las autoridades procuradoras de justicia, en un importante número de casos,

hayan esclarecido los sucesos que motivaron los ilícitos cometidos en su contra, tales como homicidios, desapariciones, atentados, lesiones, amenazas e intimidación, entre otras; esto, aunado al hecho de que las autoridades encargadas de la seguridad pública tampoco han logrado, en otros muchos supuestos, inhibir a los agresores o desarrollado políticas públicas en materia de prevención del delito, tendentes a impedir la violencia que aqueja al gremio, todo lo cual constituye, por acción o por omisión, un aliento a la impunidad.

8. El conjunto de quejas recibidas motiva a este organismo nacional a pronunciarse al efecto, con la finalidad de lograr que, respecto de las funciones de investigación, persecución y prevención del delito, las autoridades ciñan su actuación al marco constitucional y legal, con el fin de que se garantice el pleno respeto de los derechos humanos, en especial, del derecho a la libertad de expresión y su correlativo, el derecho a la información.

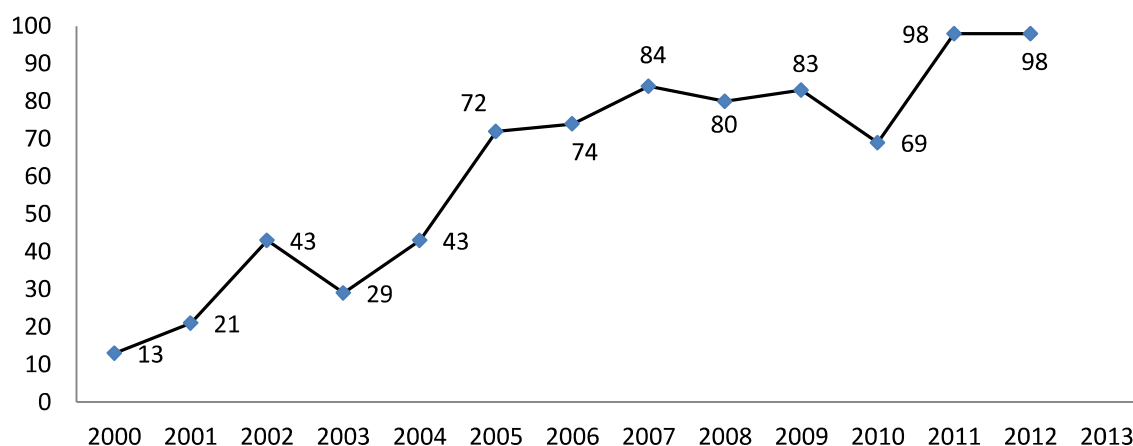
9. Es así que este organismo nacional advierte que las autoridades encargadas de procurar justicia han propiciado un significativo vacío de resultados en la investigación de los delitos cometidos en perjuicio de periodistas y medios de comunicación, derivados de agresiones diversas provenientes de distintos actores, al omitir cumplir con su obligación de practicar las diligencias en las indagatorias correspondientes, tendentes al esclarecimiento de los hechos, prolongándose el tiempo de su integración, sin lograr su determinación, en un importante número de casos, lo que se constituye en actos que vulneran los derechos humanos a la vida, a la integridad y seguridad personal, así como a la seguridad jurídica y, en consecuencia, a la libertad de expresión.

10. El registro de las quejas relacionadas con agravios a periodistas tramitadas en esta Comisión Nacional, en el periodo comprendido del año 2000 al 31 de julio de 2013, en que se han denunciado violaciones múltiples a los derechos humanos, evidencia que la situación es de consideración y motiva a este organismo a pronunciarse de manera enérgica respecto de estas prácticas que generan un menoscabo en los derechos de los integrantes del sector periodístico en particular

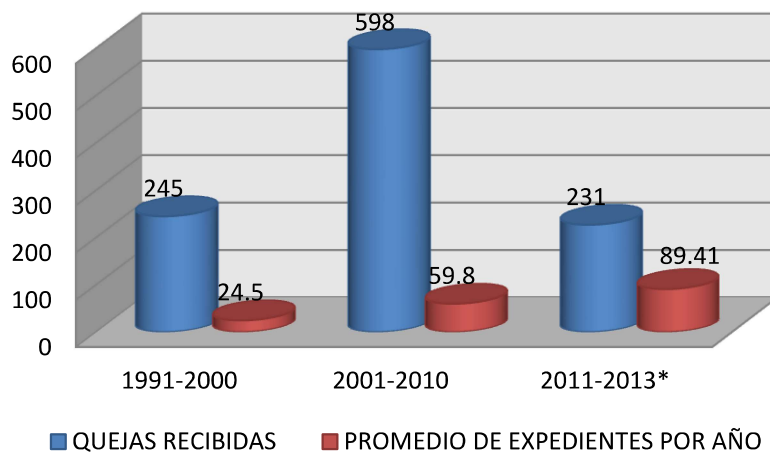
y de la sociedad en general, con el consecuente debilitamiento del Estado Democrático de Derecho.

11. Esto es así, habida cuenta que cada ataque o agresión en perjuicio de un comunicador se constituye en un atentado en detrimento de la vida democrática del país, pues se atenta en perjuicio del derecho colectivo a la información.

12. Del 1 de enero de 2000 al 31 de julio de 2013, se han integrado en el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de este organismo nacional un total de 842 expedientes de queja relacionados con violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de periodistas y medios de comunicación.



13. Como marco referencial del aumento en las agresiones que sufre el sector periodístico, se destaca que en los más de 22 años de operación del Programa Especial de Protección a Periodistas de esta institución nacional, actualmente denominado Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos (enero de 1991 a julio de 2013), se han iniciado 1074 expedientes de queja relacionados con presuntas violaciones a los derechos humanos de periodistas, con un aumento que se refleja de la siguiente manera:



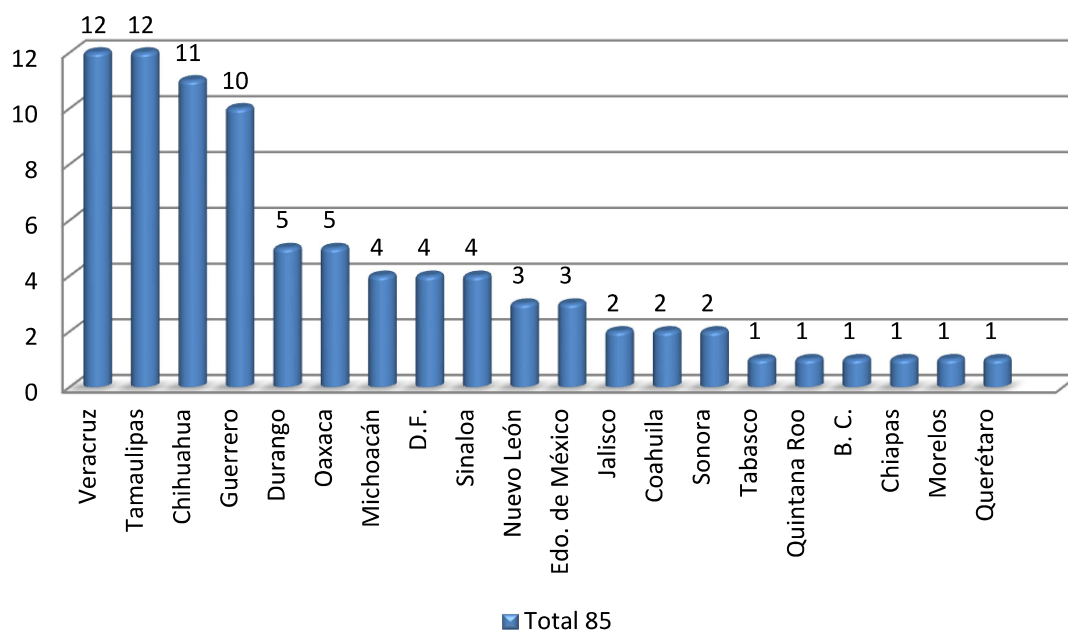
*Corte al 31 de julio de 2013.

14. Las cifras antes expuestas ponen de manifiesto que del año 2001 a la fecha, las presuntas agresiones a los derechos humanos de periodistas se han, prácticamente, triplicado respecto de la primera década.

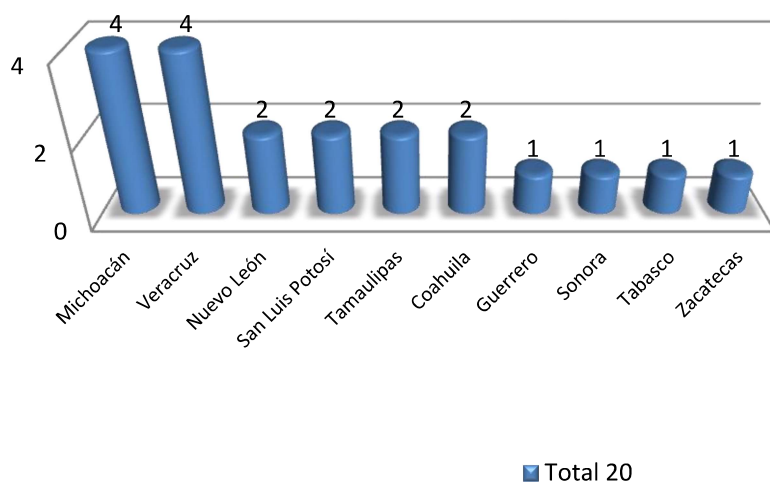
15. Cabe señalar que la cifra es indudablemente mayor si se toma en consideración aquellos casos registrados por las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, además de los que no se denuncian.

16. Una referencia más, que pone en evidencia esta tendencia respecto del incremento paulatino de agresiones en perjuicio de periodistas y medios de comunicación, es que en diversos periodos se ha tenido conocimiento de los casos relacionados con la muerte de 85 periodistas o trabajadores del sector periodístico, asesinados, presumiblemente, por razón de su trabajo. Igualmente, se ha documentado la desaparición de 20 profesionales de la comunicación, así como 40 atentados a instalaciones de distintos medios de comunicación, hechos ocurridos en 24 entidades federativas de la siguiente manera:

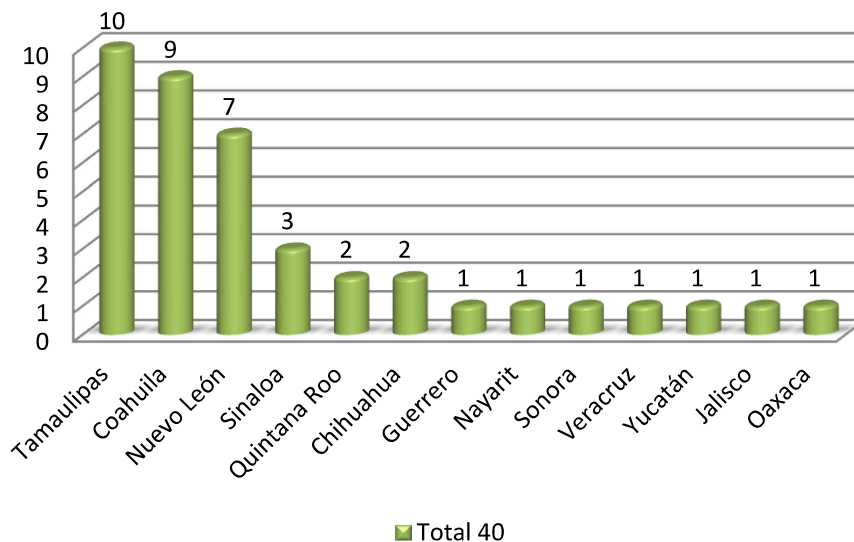
Homicidios por estado de 2000 a 2013*



Periodistas desaparecidos por entidad federativa de 2005 a 2013*



Ataques a instalaciones de medios periodísticos por estado de 2006 a 2013*



*Corte al 31 de julio de 2013.

17. En este contexto, cabe señalar, como un dato más que refleja las condiciones de inseguridad en que se encuentran los integrantes del medio periodístico, que del año 2005 al 31 de julio de 2013, en 74 ocasiones este organismo nacional ha solicitado a diversas autoridades la implementación de medidas cautelares.

18. Las quejas iniciadas en los últimos años en esta Comisión Nacional, en relación con los casos de homicidios y desapariciones de periodistas, así como atentados a instalaciones de medios de comunicación, tienen el común denominador de la falta de efectividad por parte de las autoridades encargadas de la seguridad pública para disuadir y evitar estas agresiones.

19. Así también, se han advertido distintas irregularidades durante la integración de las investigaciones de los delitos cometidos en perjuicio de integrantes de la comunidad periodística, lo que denota una conducta sistemática, consistente en que, aun cuando los agentes del Ministerio Público, a cargo de las averiguaciones previas correspondientes, las inician de forma prácticamente inmediata, al disminuir la presión social producto de la difusión de los sucesos en diversas

instancias informativas, incumplen con su obligación de practicar todas aquellas diligencias en la indagatoria, tendentes al esclarecimiento de los hechos, o bien, prolongan injustificadamente el tiempo de la integración, lo que ocasiona la ausencia de resultados para esclarecer los hechos, con la consecuente omisión de garantizar a las víctimas o a sus familiares, así como a la sociedad, el derecho a conocer la verdad sobre los sucesos y las circunstancias de tales violaciones.

20. El 19 de agosto de 2009, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación General 17, *“Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente”*, en la cual se señalan diversos casos de homicidio y desapariciones de periodistas, así como atentados a medios de comunicación, ocurridos en varios periodos entre abril de 2000 y julio de 2009, transgresiones que a la fecha se han incrementado, lo que implica una tendencia negativa que refleja un aumento en los porcentajes en este tipo de violaciones en perjuicio de los profesionales de la comunicación como se puede advertir en el siguiente cuadro:

TIPO DE AGRESIÓN	RECOMENDACIÓN GENERAL 17	CASOS DOCUMENTADOS POSTERIORMENTE****	% DE AUMENTO
HOMICIDIOS	52*	33	63.4
DESAPARICIONES	7**	13	185.7
ATENTADOS	6***	34	566.6
TOTAL DE AGRESIONES	65	80	123

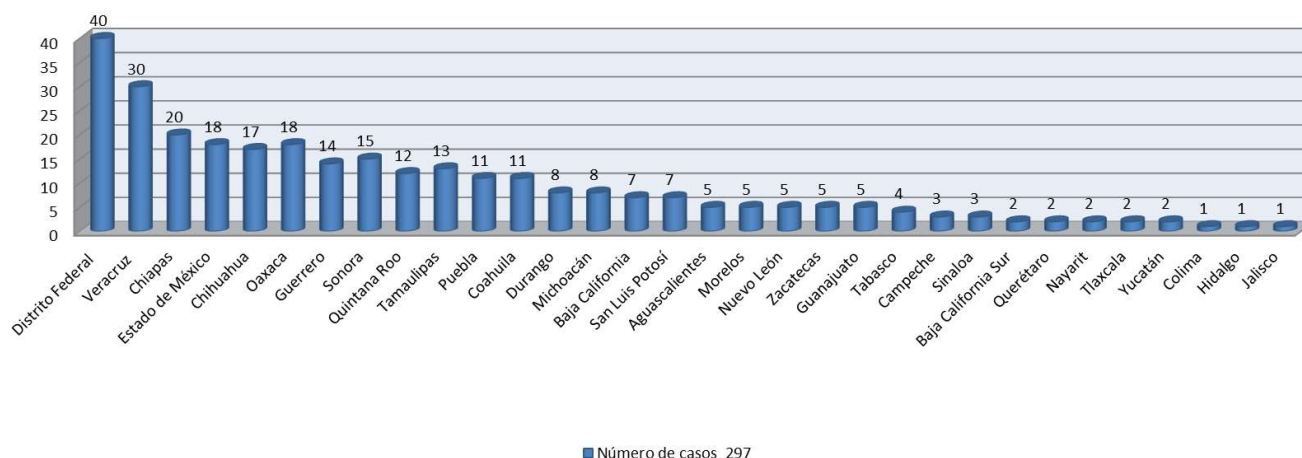
*De abril de 2000 a julio de 2009. **De abril de 2005 a julio de 2009. ***De febrero de 2006 a julio de 2009. ****De agosto de 2009 al 31 de julio de 2013.

21. Lo anterior, con independencia de las amenazas, lesiones, intimidación, detenciones arbitrarias, incomunicación, cateos ilegales, censura, acciones que coartan o impiden la manifestación de las ideas y la libertad de expresión a través de medios indirectos, entre otras agresiones cometidas en perjuicio de los integrantes del sector periodístico.

22. Las quejas atendidas en esta Comisión Nacional han sido interpuestas por los propios afectados, por sus familiares o por organizaciones de periodistas, pero

también, en un considerable número de casos, este organismo nacional ha privilegiado el inicio de oficio de diversos expedientes relacionados con agravios a periodistas y medios de comunicación. De manera que, en poco más de tres años (enero de 2010 a julio de 2013), se han conocido oficiosamente 36 casos, lo que representa el 12% de la cantidad de asuntos aperturados en el mismo periodo (300), y equivale al 9% más de los iniciados por este medio (33) de enero de 2005 a diciembre de 2009.

23. De enero de 2010 a julio de 2013, se documentó, por entidad federativa, que los agravios sufridos por el sector periodístico ocurrieron de la siguiente manera:



Notas: En 2 expedientes no se determinó la entidad federativa. En 1 expediente se refiere a hechos ocurridos en el extranjero.

24. En todos los casos, una vez iniciado el expediente de mérito, a efecto de documentar las violaciones a derechos humanos, a la par de brindar atención a las víctimas, se realizó una investigación exhaustiva respecto de los agravios que afectan los derechos humanos de los integrantes del sector periodístico.

25. Las 842 quejas atendidas en el período de enero de 2000 a julio de 2013, así como la tendencia creciente de agravios en perjuicio de periodistas y medios de comunicación llevaron a este organismo nacional a realizar un análisis respecto de la ausencia de resultados por parte de las autoridades encargadas de la seguridad pública y de la procuración de justicia en el país; lo cual, evidentemente, conlleva a contribuir a que se garantice el ejercicio pleno del derecho a la libre expresión reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los

instrumentos internacionales que constituyen norma vigente en nuestro país y que deben ser tomados en consideración para la interpretación a las normas relativas a los derechos humanos, factor esencial en la vigencia del Estado de Derecho y de su régimen democrático.

26. En el periodo de referencia se publicaron 29 recomendaciones en las que se evidencian casos de violaciones a derechos humanos tales como a la vida, a la integridad y seguridad personal, a la seguridad jurídica y a la libertad de expresión, así como al trabajo, en agravio de periodistas o medios de comunicación.

27. De éstas, por cuanto hace a las recomendaciones publicadas por la ausencia de resultados de parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia en el país, en términos generales, cabe precisar que los señalamientos son coincidentes en el sentido de subrayar la omisión, por parte de las autoridades responsables, de cumplir con la máxima diligencia su encargo, propiciándose así la falta de certeza jurídica a que tienen derecho los agraviados y favoreciéndose el incremento en la impunidad, al no llevarse ante la acción de la justicia a los responsables de las agresiones, máxime en los casos de homicidios y desapariciones de comunicadores, así como en el caso de los atentados cometidos contra instalaciones de medios de comunicación.

28. En tanto esta práctica se mantenga, se constituye en un impedimento para moldear un marco de convivencia social, justa y pacífica; se atenta contra los presupuestos básicos de los derechos humanos a la vida, a la integridad y seguridad personal, a la seguridad jurídica, así como a la libertad de expresión y sus correlativos, a la información y la libertad de prensa, así como el derecho al trabajo, cuya defensa ha guiado la lucha por el respeto a los derechos humanos. De manera que se requiere informar a la población, mediante la presente recomendación general, acerca de los derechos que se vulneran cuando las autoridades incurren en incumplimiento de la función pública, en la irregular integración de las averiguaciones previas, en el ejercicio indebido del cargo, en amenazas e intimidación, o bien, a través de medios indirectos, coartar la

manifestación de las ideas en forma escrita y la libertad de expresión, entre otras actuaciones contrarias a la legalidad.

29. La defensa de los derechos humanos de los integrantes de la comunidad periodística involucra la responsabilidad nacional e internacional del Estado, de reconocer sus necesidades reales, de tipo profesional y personal, para el pleno y seguro ejercicio de su actividad, con el fin de establecer las medidas legales y administrativas necesarias para su adecuada y oportuna atención. Estas acciones deben constituir un elemento primordial para consolidar y garantizar el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión y el correlativo derecho a la información.

30. En este contexto, se reitera que los órganos del Estado están obligados a garantizar el respeto de los derechos de los gobernados en general y, en particular, evitar que se cometan abusos en perjuicio de periodistas, para así contrarrestar y erradicar los actos que puedan debilitar o inhibir la libertad de expresión, de acuerdo con el marco jurídico nacional e internacional.

31. La posición de los integrantes de la comunidad periodística los coloca como un sector particularmente vulnerable, debido a la sobreexposición a las agresiones y a otras violaciones a sus derechos humanos. Implica, además, que debe protegerse la fundamental actividad pública que realizan en la vida democrática del país, en especial, en los casos en que cubren situaciones de conflicto armado o de emergencia, condiciones en las que también deben ser sujetos de una adecuada y eficaz protección, que les garantice los medios necesarios para desempeñar su función informativa con plena libertad.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

32. 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 vida, a la verdad, a la libertad de expresión, al derecho a la información, a la integridad y seguridad personales, así como a la seguridad

jurídica, que incluye una debida procuración e impartición de justicia, derechos que se encuentran garantizados en los artículos 1, 16, párrafo primero; 19, último párrafo, y 22, párrafo primero.

33. Por cuanto hace a la libertad de expresión, en el artículo 6° constitucional, párrafo primero, se reconoce como un derecho humano la libre manifestación de las ideas y que ésta no será objeto de inquisición judicial o administrativa; asimismo, en el artículo 7°, primer párrafo, se 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, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

34. En caso de que resulten vulnerados alguno de 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.

35. 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 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, 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.

36. 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 gobernados, quienes tendrán derecho a una indemnización, de conformidad con el marco normativo establecido previamente.

37. Por otra parte, en el artículo primero constitucional, se establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos no solamente en la carta magna, sino también de aquellos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

38. En ese sentido, 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.

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

40. Es así que el Estado, para cumplir satisfactoriamente con tal deber, se encuentra obligado a prevenir las situaciones en las cuales se cometan violaciones a los derechos humanos y, en caso de que éstas se actualicen, debe investigarlas, con la finalidad de identificar a los responsables, imponer las sanciones pertinentes y asegurar a la víctima la adecuada reparación del daño.

41. En similar medida, la prerrogativa a conocer de manera fidedigna 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, así como el derecho a conocer la identidad de quienes participaron en tales violaciones, constituye una obligación que el Estado debe satisfacer respecto de las víctimas y de sus familias, así como de la sociedad en general.

42. 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.

43. 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, 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*.

44. 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.

45. 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.

46. En materia de libertad de expresión, de los instrumentos internacionales y regionales, 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 el no ser molestado a causa de opiniones, así como el investigar y recibir informaciones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio.

47. En los puntos 1°, 4°, 5°, 6°, 7° y 9°, de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión 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, se consideran violaciones a sus derechos fundamentales, que restringen la libertad de expresión.

48. La Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas tiene, entre otros objetivos, establecer la cooperación entre los tres niveles 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.

49. 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, ahora reconocidos y no otorgados; es decir, se parte de que estas prerrogativas son, efectivamente consustanciales a la personas y que es deber del Estado mexicano protegerlos. Se reconoce de manera formal y plena la vigencia y aplicación de tratados internacionales firmados por México en materia de derechos humanos. A partir de la 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 personae*, que permitirá elegir la norma o tratado que más proteja al titular de un derecho humano. Se establece, de manera clara, la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

III. OBSERVACIONES

50. A partir del análisis de las quejas recibidas por esta Comisión Nacional, en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2013, relacionadas con los agravios cometidos en perjuicio de los integrantes del sector periodístico, de las recomendaciones emitidas, de los ordenamientos jurídicos en la materia y de los antecedentes referidos en el presente documento, así como su vinculación lógico-jurídica, resulta procedente establecer las siguientes consideraciones:

51. Debe precisarse que la información con que se integró la presente investigación corresponde a la recabada durante el periodo comprendido de enero de 2000 al mes de julio de 2013, por lo que las circunstancias de cada caso habrían podido cambiar con posterioridad a esa fecha y hasta la publicación del presente documento.

52. Las deficiencias en el sistema de seguridad pública y de impartición de justicia; la corrupción y el abuso de poder en algunas instituciones; la ausencia de programas de prevención, inspección y supervisión efectivos, de sanciones puntuales y ejemplares para aquellos servidores públicos infractores o

negligentes, ha propiciado el incremento en la impunidad respecto de las agresiones en perjuicio de integrantes del sector periodístico.

53. Los instrumentos internacionales recogen aspectos relacionados con esta materia; además, constituyen norma vigente en nuestro país y deben ser tomados en cuenta para la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, favoreciendo, en todo tiempo, a las personas la protección más amplia, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1°, párrafos primero y segundo, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

54. La libertad de expresión tiene una de sus manifestaciones más desarrolladas en el periodismo, la cual constituye una prerrogativa de carácter individual que no es privativa de quienes ejercen esta actividad. La libertad de prensa, reconocida en el artículo 7° de nuestra Carta Magna está indisolublemente ligada a la libre expresión, cuyo tema subyacente es la tutela de las libertades y derechos básicos que se actualizan en el ejercicio periodístico.

55. La libertad de expresión configura un presupuesto de toda sociedad democrática, porque constituye una condición previa para el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales estrechamente vinculados con el sistema plural, como son la libertad ideológica, religiosa, el derecho de reunión, el derecho de petición, la libertad de enseñanza, entre otras. De manera que cualquier limitación o restricción en menoscabo de esta libertad fundamental habrá de repercutir en el correcto desenvolvimiento de otros derechos, produciéndose consecuencias que en nada favorecen al desarrollo de la vida democrática del país, aunado a que si no se garantiza la libertad de expresión se menoscaba el correlativo derecho a la información que tenemos todos.

56. La libertad de expresión, la cual hacen valer de manera profesional periodistas y medios de comunicación, se ve expuesta constantemente, derivado de lo incómodo que pueden resultar las opiniones o informaciones que se viertan; por lo que a nivel nacional e internacional se han establecido estándares mínimos con el propósito de lograr su ejercicio pleno, entre los que se encuentran: a) la

prohibición de la censura; b) eliminar los medios indirectos que coartan la libertad de expresión; c) el respeto al secreto profesional de los periodistas; y, d) la despenalización de los delitos de prensa.

57. Con la censura se impide que la información llegue a su destino, ya sea suprimiéndola o restringiendo su circulación; pero, también, constituye un juicio de reproche sobre el autor del mensaje, con la consecuencia de la reacción social que puede generar repercusiones fatales para su libertad, su integridad física o, incluso, la vida.

58. En la actualidad se ha pasado de la añeja práctica de la censura directa a la utilización de mecanismos más sutiles, con los que se busca inhibir la libertad de expresión; esos que han sido denominados “mecanismos indirectos”, que constituyen una especie de censura, en virtud de que sus efectos intimidatorios se traducen en actos que buscan inhibir su ejercicio.

59. Los medios de restricción indirectos frecuentemente conllevan el uso de mecanismos legítimos de manera discrecional o abusiva, para recompensar o sancionar a periodistas u otras personas, derivado de sus declaraciones.

60. Actualmente, es frecuente que agentes del poder público federal o local incurran en este tipo de prácticas que coartan la libertad de expresión de periodistas y comunicadores; se trata de acciones como la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales, demandas judiciales, legislación restrictiva, hostigamiento policial, boicot de la información oficial a ciertos medios.

61. En relación con el secreto profesional de periodistas, entendido como el derecho a negarse a revelar la identidad del autor de la información, a su empresa, a terceros y a las autoridades públicas o judiciales, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sostenido que los profesionales de la información no deben estar sometidos a las citaciones de los tribunales o jueces,

sin causa justificada, emplazándoles a su comparecencia y empleándolos en las investigaciones judiciales, pues con ello se inhibe su actividad.

62. Las prácticas en que autoridades del área de procuración de justicia requieren la comparecencia de periodistas, como consecuencia de alguna averiguación previa que se tramita en relación con los hechos que dio a conocer a la opinión pública, solicitándoles revelar las fuentes de su información, vulneran su derecho a la privacidad.

63. Ante estos hechos, esta Comisión Nacional, el 9 de agosto de 2004, emitió la Recomendación General 7, en la que se defiende la vigencia del derecho de los comunicadores a no revelar sus fuentes y la información en su poder, denunciándose, además, que tal presión constituía una nueva forma de intimidación que vulnera los derechos humanos.

64. Lo anterior, aunado al legítimo reclamo de diversos sectores de la sociedad ante este tipo de prácticas, motivó la adición del artículo 243 bis al Código Federal de Procedimientos Penales el cual, en su fracción III, garantiza el derecho al secreto profesional de los periodistas y la reserva de información; asimismo, en la fracción XIV, del artículo 215 del Código Penal Federal, se estableció la sanción a que se harán acreedores las autoridades que vulneren estas disposiciones. Actualmente, tal reforma se ha replicado a nivel local en diversas entidades federativas como Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas Veracruz y Zacatecas, y en algunas otras entidades se han propuesto reformas a su legislación, sin que aún sean aprobadas.

65. Es importante que el Ejecutivo y Congreso de cada entidad federativa que aún no legisla al respecto, promuevan, cuando menos, la armonización de sus códigos con la legislación federal aprobada, por lo que se exhorta a los gobernadores de los estados que se ubiquen en ese supuesto, a que promuevan lo conducente para que se incorpore en su normatividad esta garantía del ejercicio periodístico.

66. Otra práctica que inhibe la libertad de prensa se actualiza en aquellos casos en que servidores públicos o representantes de grupos fácticos de poder interponen denuncia penal, cuando ven afectado su derecho al honor, inhibiéndose así la libertad de expresión. Al respecto, figuras delictivas como la difamación, la injuria o la calumnia se han constituido en el medio más utilizado para establecer responsabilidades ulteriores por supuestos abusos a la libertad de expresión. No puede pasar inadvertido el efecto inhibitor que la simple existencia de estas figuras penales puede tener en el debate político, en virtud de que, a través de las mismas, se restringe indirectamente la libertad de expresión, pues conllevan la amenaza de cárcel o multas para quienes presuntamente insultan u ofenden a un servidor público.

67. Las sanciones penales no son necesarias para proteger el honor de las personas públicas, pues se establece un grado de inhibición que genera un efecto persuasivo sobre el conjunto de la población y sobre quien toma la voz pública al momento de criticar a quien está desarrollando una función de gobierno. El efecto que genera supera el estándar de la mínima restricción, derivado del miedo a perder la libertad por el hecho de criticar.

68. En este sentido, siguiendo la tendencia marcada por distintos organismos internacionales, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos apoyó la iniciativa para eliminar los delitos de difamación y calumnia del Código Penal Federal y adicionar los artículos 1916 y 1916 bis del Código Civil Federal, que fijan las responsabilidades por los probables excesos.

69. Los estados que este organismo nacional tiene conocimiento que han legislado respecto de la despenalización de los delitos contra el honor, como la calumnia, difamación e injurias, son Aguascalientes, Campeche Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas y el Distrito Federal.

70. En el proceso de construcción de una sociedad democrática, el periodismo ejerce un control social sobre el quehacer de los actores públicos, como son los partidos políticos y las organizaciones privadas, los integrantes de movimientos sociales, los sindicatos, las asociaciones religiosas, quienes son objeto de un amplio escrutinio mediático, ante lo cual deben dar muestra de tolerancia y respeto en cuanto al uso de las libertades de pensamiento, ideología y expresión ejercidas por los comunicadores y no, por el contrario, someterlos, en represalia, a intimidaciones, amenazas y agresiones.

71. Actualmente, las agresiones que sufren periodistas no sólo provienen de las autoridades, sino también se han documentado casos de represión y amenazas de los distintos poderes reales y fácticos, particularmente, las organizaciones del crimen organizado.

72. Principalmente, estos últimos han impuesto un clima semejante al terror y desaliento en algunos estados del país, estableciendo, con el poder de la fuerza, límites metaconstitucionales al ejercicio de las libertades de expresión e información; y, como consecuencia, las amenazas y presiones contra medios de comunicación, editores y reporteros han derivado en que algunos medios se vean obligados a evitar publicar información relativa a temas relacionados con acciones delictivas, incluso aquella surgida de fuentes oficiales, por lo que se ha recurrido a la autocensura para evitar convertirse en víctimas de venganzas y represiones de parte de estos grupos.

73. Estas condiciones ponen de manifiesto que la situación actual del ejercicio profesional del periodismo en nuestro país enfrenta diversos obstáculos, siendo la deficiente protección a periodistas lo que les impide contar con las garantías de seguridad suficientes para su pleno desempeño.

74. No obstante la deuda que se adquiere con las y los periodistas agraviados, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha podido evidenciar casos en que no ha existido una respuesta decidida por parte de las autoridades federales, estatales y municipales en la prevención de los agravios, así como para realizar

una investigación efectiva de los hechos y sancionar a los responsables materiales e intelectuales.

75. El contexto de violencia y la posterior revictimización que sufren los profesionales de la comunicación, debido a la falta de prevención y de investigación de los delitos y la omisión de otorgar la reparación del daño, vulnera los derechos humanos que a continuación se desarrollan.

76. A la luz de la problemática que se refleja en las quejas recibidas, esta Comisión Nacional considera importante pronunciarse en relación con el hecho de que las autoridades de los tres niveles de gobierno han omitido dar cabal cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los correspondientes códigos procesales penales, federal y locales, en los que se regulan las formalidades que deben ser observadas, por una parte, por los servidores públicos encargados de la realización de las acciones para brindar seguridad y prevenir la comisión de delitos y, por la otra, de aquellos que tienen a su cargo la persecución y procuración de justicia derivado de la comisión de tales ilícitos.

77. Asimismo, se prevé que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la efectiva prevención de los delitos, su investigación y persecución, en los términos de la ley, así como la de regular que la actuación de las instituciones de seguridad pública se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, en tanto que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actúan bajo su conducción y mando en el ejercicio de sus funciones.

78. Para los efectos antes referidos, las instancias en cuestión están facultadas para practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los hechos delictivos y la identidad de los probables responsables, así como para brindar protección a las víctimas, ofendidos, testigos y, en general, a todos los

sujetos que intervengan en el procedimiento, en los casos en que exista un riesgo objetivo para su vida o integridad corporal.

79. Precisado lo anterior, en el periodo que se analiza, esto es, de enero de 2000 a julio de 2013, en el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de esta Comisión Nacional se han integrado 842 expedientes de queja, que revelan un incremento del 263% en el número de quejas relacionadas con integrantes del sector periodístico respecto de los 232 casos atendidos de 1991 a 1999, sin que las autoridades encargadas de la seguridad pública y de procurar justicia, tanto del ámbito federal como del estatal, prevengan la comisión del delito y resuelvan las investigaciones correspondientes, lo que implica, por acción o por omisión, un aliento a la impunidad.

80. Los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se citan en la presente recomendación son de observancia obligatoria para el Estado mexicano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus numerales 1° y 2°, y el reconocimiento de su competencia contenciosa previsto en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de febrero de 1999.

81. Respecto del deber de prevención que tienen las autoridades para evitar que los derechos humanos a la libertad y a la seguridad e integridad personales resulten vulnerados en su jurisdicción, es menester tomar en consideración que en la cuarta sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, de 29 de julio de 1988, párrafo 174 y siguientes, ese tribunal internacional estableció que el deber de prevención consiste no sólo en la investigación seria y con los medios al alcance del Estado, de violaciones a los derechos humanos cometidos dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación, sino, también, en la prevención de su vulneración, a partir de todas aquellas medidas que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean tratadas como ilícitos.

82. Igualmente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la sentencia del Caso Osman Vs. Reino Unido, de 28 de octubre de 1998, párrafo 115 y siguientes, ha establecido que tales medidas pueden ser de carácter jurídico, político, administrativo y cultural y que varían según el marco normativo de que se trate, así como dependiendo de las condiciones propias de cada Estado, pero que deben estar respaldadas por una maquinaria de aplicación de la ley en materia de prevención, represión y sanción de las conductas violatorias de derechos humanos, criterio que, si bien no es vinculante en nuestro sistema jurídico, esta Comisión Nacional lo adopta como orientador, al considerar que la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos constituye un elemento que debe observarse para hacer más amplia la protección a los derechos de las víctimas y los ofendidos del delito y extender el alcance de tales derechos; así como para formar parte de un diálogo jurisprudencial entre cortes y organismos protectores de derechos humanos, lo cual se inscribe en la protección más amplia y extensiva de los derechos que este organismo está obligado a reconocer, en cumplimiento al mandato contenido en el artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

83. Tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos han establecido, en las sentencias antes referidas, criterios para determinar las vías de protección que tienen los Estados respecto de los derechos humanos previstos en la Convención Americana, a efecto de cumplir con el deber de garantizarlos.

84. Ambos tribunales internacionales han determinado que las obligaciones de garantizar y prevenir la vulneración de los derechos humanos deben ser interpretadas de forma que no se imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada, frente a las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas en las sociedades modernas, la imprevisibilidad de la conducta humana y las opciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función de las prioridades y los recursos disponibles.

85. En la sentencia del Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, de 31 de enero del 2006, párrafo 123, la Corte Interamericana de Derechos Humanos retomó la posición de la Corte Europea de Derechos Humanos de 1998 y estableció que las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no les implica una responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto o hecho de particulares violatorio de derechos humanos, ya que el deber de prevención al que se encuentran sujetos, en términos generales, se compone de tres elementos que han de ser concurrentes, a saber: 1) el conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato; 2) un individuo o grupo de individuos determinado que se encuentre sometido a tal situación; y, 3) posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.

86. Pues bien, el concepto de riesgo real e inmediato se concreta en diversas sentencias de la Corte Interamericana, dictadas durante el 2009, entre las que destaca la del Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, de 19 de noviembre del 2009, párrafos 281 a 283, en que el tribunal internacional distingue, tratándose del deber de prevención, dos momentos en que debe ser analizado, a saber: 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.

87. La Corte concluyó que la ausencia de una política general orientada a la prevención, la persecución y sanción de delitos, como los cometidos en perjuicio de las mujeres de Ciudad Juárez, de los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos había advertido al Estado, 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.

88. En el caso materia de esta recomendación, la especial situación de vulnerabilidad de periodistas y medios de comunicación en el país impone al Estado mexicano la responsabilidad de brindarles protección. De manera que las autoridades tienen la obligación de implementar políticas públicas tendentes a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, a la integridad y seguridad personal, así como a la seguridad jurídica y, en consecuencia, a la libertad de expresión y al trabajo.

89. Es así que la transgresión a esos derechos humanos deriva de la ausencia de coordinación entre la ahora Comisión Nacional de Seguridad, antes Secretaría de Seguridad Pública Federal, las secretarías de seguridad pública de los estados y las policías municipales del país, para la prevención respecto de los asesinatos, desapariciones, así como diversas agresiones, amenazas e intimidación, registradas en agravio de periodistas, incluso atentados con explosivos a instalaciones de medios de comunicación, a pesar de que las autoridades responsables se hallaban al tanto del especial estado de vulnerabilidad en que se encuentran los profesionales de la comunicación en México.

90. Asimismo, se advierte que en la mayoría de los 145 casos de homicidios y desapariciones de periodistas, así como atentados con explosivos a instalaciones de medios periodísticos, según la información que al respecto se ha allegado esta institución nacional entre enero de 2000 y julio de 2013, las distintas representaciones sociales, a partir de sus funciones de procuración de justicia a nivel federal y estatal, han generado exiguos resultados; así se observa, por ejemplo, en relación con los casos, entre otros, de los homicidios de V1, V6, V14, V18, V21, V28, V32, V44, V64, V69, V70, V71, V74; las desapariciones de V86, V88, V92, V93, V99; o bien los atentados a las instalaciones de los medios de comunicación como V106, V107, V110, V111, V112, V113, V116, V117, V118, V119, V120, V123 y V124.

91. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Suprema del País, en relación con el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, corresponde a las autoridades de los tres niveles de gobierno, entre otras,

la prevención de las conductas delictivas, facultades que al respecto corresponden a la Secretaría de Gobernación por conducto de la Comisión Nacional de Seguridad, a las secretarías de seguridad pública de los estados y el Distrito Federal, así como a las policías preventivas a nivel municipal.

92. Asimismo, en las leyes orgánicas de las procuradurías generales de justicia, de los diversos estados y de la Procuraduría General de la República, se establecen las obligaciones de esas instituciones de coordinarse con las demás autoridades, a nivel federal, estatal y municipal, para el mejoramiento de la seguridad pública, así como en la sistematización de la información relacionada con su actuación y coadyuvar con la efectividad del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

93. En la normatividad citada en los párrafos que anteceden se prevé, asimismo, la obligación de las autoridades, de los tres ámbitos de gobierno, de analizar las condiciones, características y circunstancias imperantes en su territorio, en materia de seguridad pública, para establecer, de manera coordinada, políticas y lineamientos que prevengan la comisión del delito, y que sean ejecutadas en coordinación con las demás autoridades. Es decir, que en el caso, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Seguridad, las procuradurías generales de justicia y las secretarías de seguridad pública de las entidades federativas, así como los ayuntamientos del país, tienen el deber no sólo de observar las normas protectoras de los derechos humanos, sino también de implementar acciones concretas para garantizar su vigencia, máxime ante el conocimiento del Estado sobre la especial vulnerabilidad de un grupo como el de periodistas y comunicadores que, como estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la ausencia de esta prevención implica una transgresión al deber mismo de garantizar los derechos humanos la vida, a la seguridad e integridad personal y a la libertad de expresión.

94. Igualmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las autoridades en cuestión están obligadas a adoptar medidas de prevención del delito, en tanto resultan

necesarias para la consecución de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, particularmente, aquellos que reclaman la existencia de acciones coordinadas con las autoridades de los tres ámbitos de gobierno y del Distrito Federal, a fin de garantizar la seguridad de todos los habitantes.

95. Robustece lo anterior, el hecho de que los integrantes del sector periodístico han sido considerados como un grupo en especial situación de vulnerabilidad en el país, tal como se advierte del Informe “La Libertad de Expresión en México-2011”, presentado por el Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

96. Igualmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ya había puesto en conocimiento de las autoridades del Estado la dimensión sobre la práctica detectada de agravios a periodistas en México, de manera sistemática, mediante la recomendación General 17, emitida el 19 de agosto de 2009.

97. De su contenido se observa que, desde esa fecha, este organismo nacional informó a los gobernadores de los estados, jefe de gobierno del Distrito Federal y al Procurador General de la República, autoridades del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sobre las dimensiones de las constantes agresiones a periodistas, manifestadas, entre otras, en homicidios, desapariciones, amenazas e intimidaciones cometidas en su contra, incluso atentados con explosivos a instalaciones de medios de comunicación y propuso a esas instancias tomar medidas hacia la prevención de esos delitos y la atención a sus víctimas.

98. Lo anterior pone de manifiesto que el Estado mexicano no sólo estaba advertido de la gravedad del problema a nivel nacional e internacional, sobre la práctica detectada de agravios a periodistas de manera sistemática, sino que, además, tenía conocimiento tanto de la ausencia de herramientas eficaces para medir su magnitud, como de la necesidad de implementar medidas eficientes para la prevención de tales ataques; y es el caso que éstos se han visto incrementados, según se ha evidenciado en párrafos que anteceden.

99. Por todo lo anteriormente expuesto, se advierte la omisión del Estado mexicano en su deber de prevención, para evitar que los derechos humanos a la vida, a la seguridad e integridad personales, y a la libertad de expresión de los integrantes del sector periodístico, resulten vulnerados en su jurisdicción.

100. Precisado lo anterior, y en relación con los casos documentados por esta Comisión Nacional, relativos a agravios cometidos en perjuicio de profesionales de la comunicación, en el periodo de 2000 a julio de 2013 destacan, por su trascendencia, 145 que se refieren a homicidios y desapariciones de periodistas, así como las amenazas e intimidación, a través de atentados a las instalaciones de diversos medios de comunicación, aunado al hecho de que la actuación de las autoridades en su investigación ha resultado, en un considerable número de casos, insuficiente para esclarecer los actos delictivos, lo que finalmente deriva en un ambiente de desaliento y temor entre los miembros de ese sector, como consecuencia de la inseguridad física y jurídica que les aqueja.

101. La ausencia de resultados para prevenir y disuadir la comisión de estos ilícitos, así como su esclarecimiento, a fin de imponer la pena correspondiente a los responsables, ha generado un ambiente permisivo para que las agresiones a los integrantes del sector periodístico continúen y resulten cada vez más violentas. La delicada situación de inseguridad que enfrentan las y los periodistas ha sido denunciada continuamente por esta Comisión Nacional mediante diversos instrumentos, tales como recomendaciones, comunicados de prensa y pronunciamientos públicos.

102. Organismos no gubernamentales del país han sostenido que cualquier análisis de los últimos años, que se refiera a las violaciones a libertad de expresión de quienes ejercen el periodismo, debe partir de un hecho fundamental: existe un subregistro de casos que se relaciona directamente con la autocensura que periodistas y medios se han visto en la necesidad de adoptar, como medida de protección, como los casos en que optan por no firmar ciertas notas o columnas de opinión y se limitan a señalar como autores a “redacción” o “staff”; esto, aunado a que la denuncia pública se ha reducido, en tanto que el Estado no

brinda garantías de investigación ni sanción a los responsables. Asimismo, aseguran que en algunos casos particularmente extremos, la información recibida por periodistas indica que grupos relacionados con actividades delictivas han intentado influenciar activamente en los contenidos de los medios de comunicación y la autocensura ha alcanzado niveles dramáticos, tomando en consideración que la prensa local se ha visto obligada a silenciarse y a no registrar hechos de extrema violencia que ocurren en su localidad.

103. La problemática descrita tampoco ha pasado inadvertida para los organismos internacionales, que han abordado en sus informes y documentos diversos, el problema en México para ejercer la actividad periodística. Asimismo, han expresado su preocupación por la constante violencia contra comunicadores, que se refleja en asesinatos y desapariciones, en agresiones y amenazas registradas en su perjuicio, incluso, en atentados con explosivos a instalaciones de medios de comunicación.

104. Ciertamente es que en muchos casos la violencia que padecen periodistas procede de grupos delincuenciales y se inscribe en el clima general de inseguridad pública imperante en el país, que se ha convertido en la principal preocupación y exigencia de la sociedad mexicana y como una de las cuestiones prioritarias que deben atender los gobiernos en sus distintos niveles; sin embargo, es imperativo señalar que en aquellos casos en que las agresiones no provienen de servidores públicos, sino de alguno de los poderes fácticos, el Estado mexicano no queda exento de su obligación de investigar su origen de manera exhaustiva.

105. Este organismo nacional ha sostenido que de las quejas recibidas se puede advertir que el impacto de esta violencia, expresado de manera radical en aquellos casos en que se priva de la vida a periodistas o se les sustrae de sus familias, amigos y colegas, origina un efecto multiplicador, con un clima de intimidación que inhibe la tarea informativa del sector periodístico.

106. La ausencia de resultados en la atención de los casos de agravios a periodistas y medios de comunicación, por parte de las autoridades procuradoras

de justicia, así como de las encargadas de la seguridad pública en el país ha generado, en gran medida, que éstos queden impunes, además de propiciar que la violencia sufrida por aquellos se incremente y que a la fecha se lamente la muerte de al menos 85 comunicadores y la desaparición de 20, aunado a 40 ataques a instalaciones de medios periodísticos, de acuerdo con la siguiente relación:

No.	ESTADO	HOMICIDIOS*	DESAPARICIONES**	ATENTADOS***	TOTAL
1	Tamaulipas	12	2	10	24
2	Veracruz	12	4	1	17
3	Chihuahua	11	0	2	14
4	Coahuila	2	2	9	13
5	Nuevo León	3	2	7	12
6	Guerrero	10	1	1	11
7	Michoacán	4	4	0	9
8	Sinaloa	4	0	3	7
9	Durango	5	0	0	5
10	D. F.	4	0	0	4
11	Oaxaca	5	0	1	6
12	Sonora	2	1	1	3
13	Estado de México	3	0	0	3
14	Quintana Roo	1	0	2	3
15	Jalisco	2	0	1	3
16	Tabasco	1	1	0	2
17	Chiapas	1	0	0	1
18	Baja California	1	0	0	1

19	Nayarit	0	0	1	1
20	Querétaro	1	0	0	1
21	Morelos	1	0	0	1
22	San Luis Potosí	0	2	0	2
23	Yucatán	0	0	1	1
24	Zacatecas	0	1	0	1
	TOTAL*	85	20	40	145

* De abril de 2000 a julio de 2013. ** De abril de 2005 a julio de 2013. ***De febrero de 2006 a julio de 2013.

107. El estado que guardan las averiguaciones previas iniciadas para el esclarecimiento de los hechos, en cada caso, durante esos periodos, es el siguiente:

Año	Homicidio Periodistas	Situación *
2000	V1	Reserva
	V2	Consignada, sin sentencia
	V3	Reserva
	V4	Integración
2001	V5	Integración
	V6	Integración
	V7	Reserva
	V8	Sentencia condenatoria ejecutoriada
2002	V9	Integración
	V10	Sentencia condenatoria ejecutoriada
2003	V11	Consignada, sin sentencia, se sobresee la causa penal por muerte del inculcado

2004	V12	Sentencia condenatoria revocada por absolutoria
	V13	Sentencia condenatoria, no ha causado ejecutoria
	V14	Integración
	V15	Sentencia condenatoria, no ha causado ejecutoria
	V16	Sentencia condenatoria ejecutoriada
2005	V17	Integración
	V18	Integración
	V19	Sentencia condenatoria ejecutoriada
	V20	Sentencia condenatoria ejecutoriada
2006	V21	Reserva
	V22	Integración
	V23	Sentencia condenatoria ejecutoriada
	V24	Integración
	V25	Consignada, sin sentencia
	V26	Integración
	V27	Reserva
	V28	Integración
	V29	Sentencia condenatoria revocada por absolutoria
	V30	Integración
2007	V31	Sentencia condenatoria, no ha causado ejecutoria
	V32	Integración
	V33	Integración
	V34	Reserva
2008	V35	Integración

	V36	Integración
	V37	Integración
	V38	Consignada, sin sentencia
	V39	Consignada, sin sentencia
	V40	Integración
	V41	Consignada, sin sentencia
	V42	Integración
	V43	Integración
	V44	Integración
2009	V45	Sentencia condenatoria ejecutoriada
	V46	Consignada, sin sentencia
	V47	Integración
	V48	Integración
	V49	Consignada, sin sentencia
	V50	Integración
	V51	Integración
	V52	Integración
	V53	Consignada, sin sentencia, se sobresee la causa penal por muerte del inculpado
	V54	Integración
	V55	Integración
	V56	Integración
2010	V57	Integración
	V58	Integración
	V59	Sentencia condenatoria ejecutoriada
	V60	Integración
	V61	Consignada, sin sentencia

	V62	Reserva
	V63	Integración
	V64	Integración
	V65	Reserva
2011	V66	Integración
	V67	Integración
	V68	Integración
	V69	Integración
	V70	Integración
	V71	Integración
	V72	Sentencia condenatoria ejecutoriada
	V73	Sentencia condenatoria ejecutoriada
	V74	Integración
2012	V75	Integración
	V76	Sentencia condenatoria, no ha causado ejecutoria
	V77	Integración
	V78	Integración
	V79	Integración
	V80	Integración
	V81	Integración
2013	V82	Integración
	V83	Integración
	V84	Integración
	V85	Integración
Año	Periodistas Desaparecidos	Situación *
2005	V86	Integración

2006	V87	Integración
	V88	Integración
2007	V89	Consignada, sin sentencia
	V90	Integración
	V91	Integración
2008	V92	Integración
2009	V93	Integración
2010	V94	Integración
	V95	Integración
	V96	Integración
	V97	Reserva
2011	V98	Integración
	V99	Reserva
2012	V100	Integración
	V101	Integración
	V102	Integración
	V103	Integración
2013	V104	Integración
	V105	Integración
Año	Atentados a medios de comunicación	Situación *
2006	V106	Integración
	V107	Integración
	V108	Integración
	V109	Integración
2007	V110	Integración
2008	V111	Integración

2009	V112	Integración
	V113	Integración
2010	V114	Integración
	V115	Integración
	V116	Integración
	V117	Reserva
	V118	Integración
	V119	Integración
	V120	Reserva
	V121	Integración
	V122	Integración
	V123	Integración
2011	V124	Integración
	V125	Integración
	V126	Integración
	V127	Integración
	V128	Integración
	V129	Integración
2012	V130	Integración
	V131	Integración
	V132	Integración
	V133	Integración
	V134	Integración
	V135	Integración
	V136	Integración
	V137	Integración

	V138	Integración
2013	V139	Integración
	V140	Integración
	V141	Integración
	V142	Integración
	V143	Integración
	V144	Integración
	V145	Integración

*Corte al 31 de julio de 2013.

108. De los casos antes citados, de acuerdo con los datos proporcionados por las procuradurías de justicia, federal y estatales, puede advertirse que de las indagatorias consignadas, en las cuales no se ha dictado sentencia condenatoria, se debe a que no se cumplió con los presupuestos procesales conducentes para que las autoridades jurisdiccionales dictaran una resolución judicial, porque aún se encuentra en trámite el proceso penal, o bien, a que se trata de casos en que las órdenes de aprehensión no han sido ejecutadas.

109. Por cuanto hace a las indagatorias reportadas en reserva, por parte de las instancias procuradoras de justicia, la autoridad argumenta no contar con elementos suficientes para ejercitar acción penal contra persona alguna.

110. En relación con las 106 indagatorias que se encuentran en trámite desde el año 2000, al 31 de julio de 2013, en 60 de éstas se advierte dilación a partir de su inicio, para esclarecer los casos, y aun cuando en las otras 46 destaca que si bien su tramitación es más reciente, hasta esa fecha, en ninguna se ha logrado identificar al o los probables responsables de los hechos, tampoco se ha determinado el motivo y las causas que ocasionaron la agresión.

111. La ausencia de resultados para esclarecer los hechos se ve reflejada en los 145 asuntos descritos, ya que, en este periodo que abarca más de 13 años, en

el caso de los homicidios y poco más de 8 y 7 años en los supuestos de desaparecidos y atentados a medios de comunicación, respectivamente, sólo en 27 casos (19%) las procuradurías, federal y estatales reportaron haber consignado las averiguaciones previas correspondientes y en tan solo 14 casos (10%) el juez de la causa dictó sentencia condenatoria, en 2 se sobreseyó la causa penal, quedando aún sin sentencia 11 de éstos, sumados a los 118 casos sin consignar, lo que implica un considerable 89% como índice de impunidad reflejado de la siguiente manera:

Número de casos	Situación *	Porcentaje**
106	Averiguación previa en integración	73%
12	Averiguación previa en reserva	8%
11	Averiguación previa consignada, sin sentencia	7%
14	Averiguación previa consignada, con sentencia	10%
2	Indagatorias consignadas, cuyo proceso penal fue sobreseído por muerte del inculpado	2%

*Corte al 31 de julio de 2013. **En números redondos

112. De los casos expuestos, esta Comisión Nacional ha observado que la ausencia de resultados se debe, en parte, a que los agentes del Ministerio Público, encargados de llevar a cabo las investigaciones correspondientes, han omitido girar oportunamente los citatorios, órdenes de comparecencia, búsqueda, localización, investigación y presentación de personas clave para el esclarecimiento de los hechos, a fin de recabar sus testimonios, en tanto que, en ocasiones, las declaraciones iniciales de testigos o probables responsables resultan incompletas por la falta de diligencia del propio representante social al obtenerlas, o bien, limitarse a que sea la propia víctima la que provea todos los elementos en la investigación, como en el caso de la periodista V146.

113. Igualmente, se advierte la carencia de aplicación de técnicas de investigación policial efectivas; ausencia de disposiciones o medidas para impedir la pérdida, destrucción o alteración de huellas o vestigios del delito; la falta de participación oportuna de peritos en diversas materias, o bien, la deficiente

intervención de peritos, quienes, en algunos casos propician que la investigación sea orientada o limitada a hechos específicos, por lo que, a partir de una premisa errónea, la indagatoria se encauza equivocadamente o se limitan las líneas de investigación; escasez de control y supervisión en la integración de las averiguaciones.

114. Más aún, con base en el seguimiento de las averiguaciones previas que ha realizado esta Comisión Nacional, respecto de los casos de periodistas agraviados y medios de comunicación que han sufrido algún atentado, se ha podido observar una falta de atención para indagar las diversas líneas que surgen de la investigación, así como expedientes que se concluyen sin agotarse previamente todas las líneas o hipótesis, incluido el ejercicio de su labor periodística; o bien, se han observado casos de rezago en la ejecución de órdenes de aprehensión.

115. Esto, aunado a prolongados periodos de inactividad en que incurren las autoridades ministeriales, ya sea debido a la dilación que se presenta cuando se determina la sustitución de los fiscales o agentes del Ministerio Público, que iniciaron la investigación, como casos en que la instancia procuradora de justicia estatal determina remitir la indagatoria a la Procuraduría General de la República, por considerar que existe conexidad con un delito del orden federal y, finalmente, ésta declina la competencia, de nueva cuenta, al fuero común.

116. En la mayoría de los casos relacionados con los homicidios, desapariciones y atentados a medios de comunicación, la impunidad persiste, derivado de la ausencia de resultados respecto de su esclarecimiento y esto se debe a que no se ha llevado a cabo una investigación efectiva y eficaz en cada caso, por parte de las instancias procuradoras de justicia.

117. Cabe señalar que muchos de los casos de agresiones que sufren las y los periodistas, como en el caso de amenazas e intimidación, están relacionadas con la información sobre abusos y corrupción que dan a conocer y que evidentemente es contraria a los grupos de poder o servidores públicos involucrados, así como con la información relacionada con la delincuencia organizada, en especial, con la

que aborda el tema del narcotráfico que, evidentemente, incide en el ánimo de los miembros de esas organizaciones delictivas.

118. Estos actos en perjuicio de periodistas se manifiestan, de forma directa, mediante llamadas telefónicas; mensajes anónimos en correos electrónicos; vigilancia en el lugar de trabajo o domicilio; intervención de llamadas telefónicas; actos de hostigamiento y persecución por personas que no se identifican, o por agentes de gobierno que realizan actividades de vigilancia y seguimiento de periodistas o miembros de su familia; o bien, la aplicación de medios indirectos para limitar la libertad de expresión, a través de mecanismos aparentemente legales, con los que se trata de evitar se difunda o publique información de diversa índole, lo que genera incertidumbre, temor e inseguridad, tal como esta Comisión Nacional ha evidenciado en las recomendaciones 03/2011, 57/2009, 16/2008, 12/2008 y 13/2000, entre otras.

119. Esta Comisión Nacional conoce, entre otros, de los casos de las y los periodistas V146, V147, V148, V149, V150, V151, V152, V153, V154, V155, V156, V157, V158, V159, V160, V161, V162, V163, V164, V165, V166, V167, V168, V169, V170 y V171, quienes, debido a su trabajo de investigación periodística y línea crítica, han sido objeto de diversos actos cometidos en su perjuicio como los descritos, inclusive, algunos de ellos han recibido amenazas contra su integridad personal o de su vida, sin que se adviertan resultados tangibles en las investigaciones respectivas, siendo notoria la falta de atención para indagar las diversas líneas que surgen en cada caso, observándose, además, que la autoridad ministerial, ante la falta de resultados, inste a los agraviados para que reúnan todos los elementos necesarios en su asunto.

120. Asimismo, destaca la cada vez más delicada situación de riesgo que enfrentan las y los profesionales de la comunicación, nacionales y extranjeros, en la cobertura informativa de los conflictos sociales y situaciones de riesgo que se han suscitado en el país.

121. Igualmente, las agresiones contra la libertad de expresión alcanzan la actividad que realizan los periodistas gráficos, quienes, con frecuencia, al acudir a eventos como informadores, resienten agresiones físicas por parte de elementos de seguridad pública, que obstaculizan su labor, con el argumento de salvaguardar el orden y la seguridad de las personas. Circunstancia que, a su vez, contraviene el derecho a la información reconocido en la Constitución mexicana, que garantiza el que la sociedad, en general, cuente con información veraz y oportuna, a través de las libertades de prensa, de expresión y de manifestación de las ideas.

122. Especial señalamiento merece el hecho de que, ante la comisión de un delito en perjuicio de algún periodista o medio de comunicación, la sensación de inseguridad jurídica se acentúa cuando, en su calidad de víctima, o bien, quienes le sobreviven, no reciben atención, información o respuesta adecuada a su situación individual, familiar y social, lo cual genera reacciones de impotencia y desesperanza, como ha ocurrido con el caso de V86, reportero del diario *El Imparcial*, de Sonora, en que su padre se ha enfrentado, hasta la fecha, a la ausencia de resultados por parte de la Procuraduría General de la República, respecto del avance de la averiguación previa iniciada para esclarecer la desaparición de su hijo, ocurrida desde el 5 de abril de 2005.

123. Conocer la verdad histórica de un acontecimiento delictivo constituye uno de los principales compromisos en cualquier investigación, particularmente en el caso de violación a derechos humanos; de ahí que la labor de procurar justicia debe realizarse siempre de manera imparcial y objetiva, para así poder tomar decisiones y formular propuestas que permitan garantizar la no repetición de las violaciones.

124. Este derecho a la verdad ha sido desarrollado suficientemente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha establecido que debe garantizarse a las víctimas y a sus familiares el conocer lo sucedido tras la actualización de un evento delictivo, pues representa una medida de reparación y, por tanto, una expectativa de que el Estado debe satisfacer a las víctimas y a la

sociedad como un todo, criterio sostenido, entre otros, en los casos Castillo Páez Vs. Perú, sentencia de 3 de noviembre de 1997; Barrios Altos Vs. Perú, sentencia de 14 de marzo de 2001; Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, sentencia de 5 de julio de 2006; así como el de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala, sentencia de 24 de noviembre de 2009.

125. El Estado tiene la obligación de investigar, procesar y castigar a los que resulten responsables de la violación a derechos humanos cometida en perjuicio de los integrantes del sector periodístico; pero, además, tiene el deber de informar a las víctimas y a la sociedad respecto de los resultados obtenidos, producto de sus investigaciones sobre los hechos y las circunstancias de tales violaciones.

126. Lo anterior es así porque cuando se hace referencia a las víctimas, no sólo se considera a las personas que fueron asesinadas, desaparecidas o directamente afectadas por violación a derechos humanos, sino, también, a sus familiares y su derecho, así como el de la sociedad, de conocer su paradero, a los responsables, así como los hechos que produjeron los agravios.

127. Al respecto, esta Comisión Nacional, en la Recomendación General 14, emitida en relación con los derechos de las víctimas de delitos, estableció que cuando no opera adecuadamente la procuración de justicia, es el propio sistema el que agravia a quien se dirige a ésta con la solicitud de justicia. Así, las víctimas, en este caso periodistas o sus familiares, deben enfrentar no solo las consecuencias del delito, sino, en muchos casos, una doble victimización cuando acuden a denunciar las agresiones sufridas.

128. En suma, este organismo nacional ha podido evidenciar que en un considerable número de casos no ha existido una respuesta decidida y efectiva por parte de las autoridades federales y estatales encargadas de la procuración de justicia para prevenir y disuadir las agresiones en perjuicio de los integrantes del sector periodístico, como tampoco en la investigación de los hechos y, en consecuencia, no se ha logrado la correspondiente sanción a los responsables materiales e intelectuales.

129. Lo anterior, además de implicar una negativa fáctica al acceso a la justicia, evidencia que autoridades de los tres niveles de gobierno no han contribuido a crear las condiciones adecuadas para garantizar el ejercicio de la profesión periodística en cualquiera de sus modalidades.

130. Por tanto, se advierte la urgente necesidad de impulsar un sistema de seguridad pública y de procuración de justicia efectiva, completa e independiente, ante las agresiones que se cometen en perjuicio del sector periodístico. Las acciones de prevención y de investigación realizadas por la autoridad, pocas o muchas según el caso, nunca serán suficientes, en tanto los ataques y crímenes persistan y no sean resueltos, se identifique, se castigue a los responsables, y se conozca el paradero de los periodistas desaparecidos.

131. Cuando el Estado no cumple de manera efectiva y cabal con la función de seguridad pública a su cargo, para prevenir el homicidio o desaparición de un periodista, así como atentados contra medios de comunicación, además de incumplir con su obligación legal de realizar una investigación efectiva y completa de las agresiones correspondientes, a fin de aplicar las sanciones penales a los autores materiales e intelectuales del delito, comete un acto particularmente grave, en términos de los efectos que tal circunstancia acarrea para la sociedad, pues, por una parte, la impunidad propicia la repetición crónica de las agresiones y, por la otra, al silenciarse las fuentes de información se vulnera el derecho de la sociedad a estar debidamente informada.

132. Asimismo, esta omisión por parte del Estado resulta especialmente delicada por el efecto intimidatorio que se genera sobre los demás periodistas en particular y respecto de la sociedad en general, lo cual implica serias consecuencias, entre las que destacan el provocar impunidad ante la ausencia de resultados para esclarecer los hechos que les han causado agravio; desánimo para denunciar, en consideración a la falta de credibilidad en la autoridad, como resultado de la ineficiencia en el sistema de procuración de justicia; originar un clima de amedrentamiento y zozobra en perjuicio del libre ejercicio del sector periodístico, que inhibe poco a poco la libertad de expresión; favorecer la

autocensura por parte de algunos periodistas o medios de comunicación, a fin de evitar convertirse en víctimas de venganza y represión; así como menoscabar la calidad de la vida democrática del país, al privar a la ciudadanía de información completa, confiable, oportuna y diversa a la que tiene derecho y con base en la cual toma muchas de sus decisiones en el ejercicio de sus derechos.

133. En ese orden de ideas, habida cuenta que la ley otorga el monopolio de la acción penal a la institución del Ministerio Público, las irregularidades en las que éste incurre inciden directamente en la procuración de justicia, toda vez que es ésta la instancia que debe efectuar las investigaciones para establecer si existe o no delito que perseguir. Es también obligación de la representación social salvaguardar los derechos de las víctimas y ofendidos por el delito, en este caso de los integrantes del sector periodístico. No se puede aspirar a erradicar la impunidad si una vez denunciados los delitos, como en los casos de los comunicadores agraviados, las autoridades correspondientes no garantizan el acceso a la debida procuración de justicia.

134. Por tanto, considerando la creciente tendencia de ataques al gremio periodístico, la autoridad tiene la obligación de eficientar su desempeño, a fin de desalentar este incremento, generar condiciones de seguridad y prevención, auspiciar que periodistas o sus familiares, como víctimas de un delito, lo denuncien, así como combatir la impunidad.

135. De igual forma, la autoridad debe contribuir a que las y los periodistas, como escrutadores sociales, desempeñen su labor con plena libertad, brindándoles el apoyo y la protección necesarios para que no se les intimide ni lesione por el ejercicio de su actividad. Y si, por el contrario, infortunadamente se llega a estos extremos, la autoridad debe procurar que la justicia se implemente de manera pronta y efectiva.

136. Es así que las deficiencias documentadas en el sistema de seguridad pública y de impartición de justicia; la corrupción y el abuso de poder que ha proliferado en algunas instituciones; la ausencia de programas de prevención, de

inspección y supervisión eficaces a las autoridades encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia, de sanciones puntuales y ejemplares para aquellos servidores públicos infractores o negligentes, que en su conjunto han propiciado el incremento en la impunidad respecto de las agresiones en perjuicio de los integrantes del sector periodístico, merecen una especial atención y demandan un cambio de actitud institucional.

137. Por lo tanto, los gobiernos federal y estatales, así como municipales, deben aceptar, como requisito indispensable para que prevalezca un Estado de Derecho, su obligación de asegurar el pleno goce y respeto a los derechos humanos de periodistas, como miembros de la sociedad y como agentes sociales cuya labor, de interés público, debe salvaguardarse.

138. Por lo que respecta a la actuación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), más allá de la creación de una instancia que investigue la comisión de delitos contra la libertad de expresión y, por ende, del sector periodístico, es importante que esta instancia no incurra en deficiencias en la integración de las indagatorias en las que le compete conocer y las resuelva conforme a derecho.

139. Al respecto, de conformidad con los datos publicados en los últimos informes de labores de la Procuraduría General de la República, correspondientes a 2010, 2011 y 2012, se advierte un número mínimo de consignaciones en los casos que conoce la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, lo que pone en evidencia su falta de eficiencia.

140. Conforme a la información obtenida por este organismo nacional, el 12 de julio y 2 de agosto de 2013, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión informó que a partir de su creación el 5 de julio de 2010, al 5 de julio de 2013, esa instancia inició 378 averiguaciones previas, de las cuales 47 se consignaron, sin especificar ante cual tribunal, indicándose que únicamente en una de éstas se dictó sentencia; 210 fueron remitidas por incompetencia a otras autoridades; 23 se acumularon a otras ya

existentes y en 5 se terminó el no ejercicio de la acción penal; también se dictaron en 75 averiguaciones previas medidas cautelares de protección y auxilio a favor de víctimas y sus familias y se ejerció la facultad de atracción en nueve casos; contando aún con 93 indagatorias en trámite, lo que refleja que de los 168 casos atendidos por esa instancia, en el 28% se ejerció acción penal, el 55% de investigaciones permanecen sin determinación y sólo en un caso se dictó sentencia.

Acciones de FEADLE	Del 5 de julio de 2010 al 5 de julio de 2013
Averiguaciones Previas Iniciadas	378
Incompetencias	210
Subtotal	168
No se ejerció acción penal	5
Consignadas	47
Averiguaciones previas acumuladas	23
Total de Averiguaciones previas trámite	93
Sentencias reportadas	1

Fuente: FEADLE [Oficios SDHPDSC/FEADLE/1046/2013 y SDHPDSC/FEADLE/DEC/212/2013, de 12 de julio y 2 de agosto de 2013, respectivamente]

141. En ese orden de ideas, igualmente se advierte que los informes que la Fiscalía rinde a la opinión pública son confusos, pues si bien se puede identificar la distribución de los casos entre incompetencias, consignaciones y archivos, no se presenta un desglose de resultados detallado de esa instancia en la integración de las indagatorias correspondientes, y están lejos de una efectiva rendición de cuentas, aunado a que los resultados llevan a sostener que la actuación de la referida dependencia no ha tenido un efecto relevante sobre la protección y combate a la impunidad que predomina en los agravios cometidos en perjuicio de periodistas y medios de comunicación, ya sea por su limitada competencia, o por deficiencia en las investigaciones.

142. Por otra parte, cabe señalar que de la información recabada por esta Comisión Nacional a partir del 8 de agosto de 2012 hasta el 31 de julio de 2013, la mayoría de las autoridades procuradoras de justicia de las diversas entidades federativas del país refieren que no cuentan con una instancia específica, especializada para la atención de delitos cometidos contra periodistas o la libertad de expresión, pues únicamente Chiapas, Distrito Federal, Sinaloa y Veracruz, informaron de su implementación, y por cuanto hace a los estados de Chihuahua, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo y San Luis Potosí, no dieron respuesta a este organismo nacional.

143. En conclusión, se advierte que las autoridades encargadas de procurar justicia han incurrido en dilación y deficiente integración de las indagatorias en los casos de agresiones a periodistas y medios de comunicación, lo que se traduce en violación a los derechos a la integridad y seguridad personal, así como a la seguridad jurídica.

144. Se advierte, asimismo, una generalizada propensión a descartar de antemano que el móvil de las agresiones a las y los comunicadores agraviados se refiera a su labor periodística, lo que ha impedido actualizar, en muchos casos, una violación al derecho a la libertad de expresión.

145. De ahí que el Estado mexicano tiene la obligación de respetar los derechos y libertades de sus gobernados y garantizar su pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. En este sentido, tiene el deber jurídico de prevenir los actos que vulneren los derechos de las y los periodistas, adoptando las medidas necesarias con objeto de establecer una real y eficaz procuración de justicia, que genere certeza y confianza jurídica, como resultado del combate a la impunidad.

146. De esta manera, la problemática planteada se agrava cuando la intimidación, las amenazas y los atentados a la integridad física de quienes ejercen el periodismo tienen como propósito inhibir la labor periodística y la libertad de expresión. Las irregularidades en que incurren los órganos encargados de procurar justicia genera responsabilidad para el Estado, que está obligado a

identificar su origen y autores, lo que se traduce en ausencia de resultados y, por ende, en impunidad, así como transgresión del derecho a la verdad en favor de las víctimas y de la sociedad.

147. En ese sentido, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la primera obligación asumida por el Estado es la de asegurar la vigencia, el goce y disfrute de los derechos humanos mediante un sistema jurídico, político e institucional adecuado.

148. Es inaceptable la ausencia de resultados y el incumplimiento por parte de las autoridades procuradoras de justicia, respecto de su obligación de efectuar investigaciones imparciales, eficientes y completas de los ataques en perjuicio de integrantes del sector periodístico y permitir, así, que los autores materiales e intelectuales de los ilícitos correspondientes queden exceptuados de sanción penal, lo que resulta especialmente grave en virtud del clima de impunidad vigente en el país.

149. Al efecto, en diversas sentencias, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la impunidad institucionalizada se configura por *“la falta en su conjunto de investigación, persecución y condena de los responsables de las violaciones de los derechos humanos, 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”*, criterio de observancia obligatoria para el Estado mexicano, pues emana de los tratados internacionales a los que éste se sujetó y constituye norma vigente en nuestro país, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en sus numerales 1° y 2°, y del reconocimiento de su competencia contenciosa por parte del Estado mexicano, de acuerdo con lo previsto en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de febrero de 1999.

150. Finalmente, en la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y seguridad personal, a la libertad de expresión, y a la seguridad jurídica que, desde luego, incluye una debida procuración e impartición de justicia en favor de los gobernados, se advierte la necesidad de una política de prevención del delito que permita hacer efectivo el ideal de todos, incluidos los integrantes del sector periodístico, de una vida segura, orientada al desarrollo de los individuos sin mayores limitaciones que las establecidas en las leyes.

151. Al respecto, este organismo nacional hace énfasis en el hecho de que el 25 de junio de 2012 se expidió la Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la cual tiene, entre otros objetivos, establecer la cooperación entre los tres niveles 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.

152. Igualmente prevé que la Federación, los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de los periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto, además de promover las reformas y adiciones necesarias en la legislación para mejorar su situación.

153. Sin duda es importante que se legisle, pero más importante aún es que esta ley se lleve a la práctica, se cumpla y, en todo caso, con ella se prevengan acciones en perjuicio de grupos en tan alto riesgo como lo son las y los periodistas, además de erradicarse la impunidad en los asuntos en que han resultado víctimas.

154. La prevención del delito constituye uno de los deberes a cargo del Estado, reconocido en nuestro sistema legal, lo cual debe abarcar todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos, para asegurar que las respectivas violaciones sean efectivamente sancionadas conforme a la ley.

155. Para tal efecto, es indispensable que, tanto gobernados como autoridades, participen en generar los medios de seguridad y prevención de agresiones, para lo cual resulta fundamental la actuación de los primeros en señalar problemas que requiera la atención de las autoridades de seguridad pública; asimismo, sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar su función, además de participar en el análisis y propuesta de reformas institucionales que generen cambios en la legislación respectiva, a fin de que esas instancias realicen eficientemente su labor, la cual debe ser transparente y eficaz, rigiendo su actuar con pleno respeto a las leyes y que, cuando éstas sean transgredidas, se manifieste claramente la actuación decidida del Estado para restituir los derechos, así como para garantizar el pleno acceso a la justicia y su procuración, de forma tal que puedan abatirse los altos índices de impunidad imperantes en la materia.

156. En la actualidad, no es dable suponer que un agravio contra persona alguna pueda quedar impune con la excusa de la ausencia de evidencias contundentes que determinen fehacientemente la responsabilidad individual de los sujetos, ya que esta situación resulta un incentivo para la impunidad.

157. Lo anterior, tomando en consideración que la dignidad humana constituye una de las premisas del Estado constitucional; de ahí que se incluya el derecho a la información veraz como condición para garantizar el acceso a la justicia, pues el contenido del precepto en cuestión privilegia la verdad, tanto para la configuración de la vida democrática, como para el acceso a la justicia.

158. Como se ha señalado, cada agresión al gremio periodístico, más aún cuando resultan tan trascendentes como las descritas en este documento, constituye un ataque directo a la vigencia del Estado de Derecho, también lo es la

inacción de la autoridad que desemboca en impunidad y a la vez se constituye en aliento para quienes han escogido la violencia para favorecer sus intereses.

159. Todo lo anteriormente expuesto implica una violación a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y seguridad personal; a la libertad de expresión y sus correlativos, a la información y la libertad de prensa; así como a la seguridad jurídica, en la que debe contemplarse una debida procuración e impartición de justicia en favor de los gobernados, así como a salvaguardar su derecho a conocer la verdad de los hechos y, además, de que se les repare el daño causado, tomando en cuenta que la investigación eficaz es una acción del Estado dirigida a garantizar tales derechos en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, derivado de no atender e investigar, a profundidad y con la debida diligencia, las indagatorias relativas a los homicidios, desapariciones de periodistas y atentados a instalaciones de periódicos a que se ha hecho alusión, entre otras agresiones.

160. Los derechos humanos antes citados son reconocidos en los artículos 1°, párrafos primero y segundo; 6, párrafo primero; 7; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero, 17, párrafo segundo; 19, último párrafo; 20, apartado C, 21, párrafo noveno, y 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2°, 6.1, 7, 9.1, 10.1, 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1°, 3°, 5°, 7°, 8°, 19, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1.1, 4.1, 5.1, 5.2, 7.1, 8°, 13, 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; I, IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8° de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión; 1°, 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.

161. Por otra parte, esta Comisión Nacional considera necesario hacer patente que, como se ha señalado en diversas recomendaciones, han existido obstáculos reiterados y falta de colaboración por parte de las autoridades procuradoras de justicia, durante la investigación respecto de algunos casos, materia de esta

recomendación, concretamente de diversas delegaciones de la Procuraduría General de la República, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de esa instancia, así como de las entidades federativas de Chihuahua y Nuevo León, las cuales omitieron brindar respuesta a las solicitudes específicas que les fueran requeridas por esta Comisión Nacional en octubre y noviembre del 2011. De igual forma, en relación con las peticiones efectuadas en agosto de 2012 y julio de 2013, los estados de Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora, omitieron brindar contestación.

162. La falta de colaboración por parte de las citadas autoridades, se traduce en un acto que inhibe las investigaciones a cargo de esta Comisión Nacional y obstaculiza las tareas que tiene encomendadas en la protección y defensa de los derechos humanos.

163. Por todos los argumentos expuestos, respetuosamente, se formulan a ustedes, secretario de Gobernación, comisionado nacional de Seguridad, procurador general de la República, gobernadores, jefe de gobierno del Distrito Federal, secretarios de seguridad pública y procuradores generales de justicia de las entidades federativas, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES

A ustedes secretario de Gobernación, gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal, las siguientes:

PRIMERA. Se emprendan las acciones necesarias y contundentes para garantizar las condiciones de seguridad y prevención suficientes, a fin de que el desempeño de los integrantes del sector periodístico no se vea coartado ni amenazado por circunstancia alguna; asimismo, se implementen las políticas públicas tendentes a garantizar la seguridad de las y los periodistas, especialmente para quienes cubren situaciones de riesgo.

SEGUNDA. Se promuevan, ante las respectivas legislaturas, la adiciones y reformas necesarias para que en los códigos penal y de procedimientos penales federales, así como en los códigos penales estatales, se establezca la despenalización de los llamados delitos de prensa; y, de manera expresa, se proteja el secreto periodístico, siendo necesario también que, por cuanto hace a las calumnias y difamación, en su caso se prevea en la legislación civil las acciones a seguir cuando se cause un daño.

TERCERA. Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se capacite, en materia de derechos humanos y libertad de expresión a los servidores públicos que por su función tengan relación con periodistas, respecto de la manera de conducir sus actuaciones, para que se preserven y garanticen sus derechos.

CUARTA. Se prevean las políticas públicas necesarias para que la actuación de las instituciones de seguridad pública, a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

A ustedes comisionado nacional de Seguridad y secretarios de seguridad pública de las entidades federativas, las siguientes:

PRIMERA. Se dé respuesta decidida y efectiva por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno, para impulsar un sistema de seguridad pública efectiva, completa e independiente, a fin de prevenir y disuadir las agresiones contra los integrantes del sector periodístico, a efecto de evitar un mayor incremento en los homicidios y desapariciones de periodistas, así como de los atentados cometidos contra instalaciones de medios de comunicación.

SEGUNDA. Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se capacite en materia de prevención y disuasión en la comisión de ilícitos, para que los elementos de seguridad pública, de los tres niveles de gobierno, preserven y garanticen los derechos de periodistas.

A ustedes procurador general de la República y procuradores generales de justicia de las entidades federativas, las siguientes:

PRIMERA. Se giren instrucciones, a quien corresponda, a efecto de que, en cada caso, se realicen las diligencias respectivas para integrar una indagatoria eficaz, con objeto de agotar todas las líneas de investigación, incluyendo las relacionadas con la labor periodística en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, a fin de erradicar en el futuro la repetición sistemática de las violaciones a derechos humanos descritas en el capítulo de observaciones de esta recomendación.

SEGUNDA. Se implementen y apliquen de manera decidida, frontal y permanente las medidas necesarias y adecuadas para impulsar un combate a la impunidad, a fin de que se resuelvan las averiguaciones previas procedentes a la brevedad posible, para el esclarecimiento de los homicidios, desapariciones, atentados, amenazas, así como todos y cada uno de los demás agravios ocurridos contra periodistas.

TERCERA. Se giren instrucciones, a quien corresponda, para que se analicen las indagatorias descritas que se encuentran en reserva, a fin de que se valore la posibilidad de recabar mayores elementos de prueba que permitan reactivarlas y, en su caso, pueda consignarse ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes.

CUARTA. En el caso de las averiguaciones previas consignadas, se instruya a los agentes del Ministerio Público competentes para que impulsen las medidas necesarias ante las autoridades jurisdiccionales, a fin de que éstas determinen, conforme a derecho, *la responsabilidad de los probables responsables en cada uno de los casos* en que fueron afectados periodistas o medios de comunicación.

QUINTA. Se garantice a las víctimas o a sus familiares, así como a la sociedad, en general, el derecho a conocer la verdad respecto de los sucesos que dieron lugar a las violaciones de los derechos humanos cometidas en perjuicio de los

integrantes del sector periodístico, descritas en la presente recomendación general, así como el derecho a conocer la identidad de quienes participaron en ellos, impulsando la transparencia en la rendición de cuentas de los resultados de la investigación de los sucesos establecidos en estos casos.

164. La presente recomendación de carácter 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 307 de fecha ocho de julio de 2013; 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.

165. 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.

ATENTAMENTE

DR. RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA
PRESIDENTE