Unidad Responsable que Clasifica:
Quinta Visitaduría General
Fecha de Clasificación:
8 de agosto de 2023
19 Sesión Extraordinaria del Comité de Transparencia

UNIDAD RESPONSABLE QUE CLASIFICA:
QUINTA VISITADURIA GENERAL
FECHA DE CLASIFICACION DE LA INFORMACION
7 DE JULIO 2023
17 SESION EXTRAORDINARIA DEL COMITE DE TRANSPARENCIA.

RECOMENDACIÓN GENERAL No. 17
SOBRE LOS CASOS DE AGRESIONES A PERIODISTAS Y LA IMPUNIDAD PREVALECIENTE

México, D. F., a 19 de agosto de 2009

SEÑORAS Y SEÑORES GOBERNADORES DE LOS ESTADOS, JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL; SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA MILITAR.

En el artículo 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se prevé como atribución de este organismo nacional proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de sus competencias, 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 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional, se expide la presente recomendación general.

I. ANTECEDENTES

De enero de 1991 a julio de 2009, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos inició 737 expedientes de queja relacionados con presuntas violaciones a los derechos humanos de los periodistas.

En los primeros diez años de operación del programa especial de protección a periodistas de esta Comisión Nacional, actualmente denominado Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, se iniciaron 245 expedientes, lo que representa un promedio de 24 expedientes por año.

En los nueve años recientes, de 2001 a julio de 2009, se han iniciado 492 expedientes, lo que equivale a un promedio anual de 54 expedientes por año.

Las cifras anteriores revelan que de 2001 a la fecha las presuntas agresiones a los derechos humanos de los periodistas se han duplicado respecto de la década anterior a ese año.

Esta tendencia al alza puede apreciarse en la siguiente relación de quejas por año: en el 2000 se radicaron 13 expedientes; en el 2001, 21; en el 2002, 43; en el 2003, 29; en el 2004, 43; en el 2005, 72; en el 2006, 74; en el 2007, 84; en el 2008, 80; y al mes de julio de 2009 la cifra es de 46.

Desde luego, la cifra es seguramente mayor, considerando aquellos casos que tienen registrados los organismos públicos estatales de derechos humanos más los que no se denuncian.

Otro dato acentúa la gravedad de esta tendencia creciente: de 2000 a 2009 este organismo nacional ha tenido conocimiento de los casos relacionados con la muerte de 52 periodistas o trabajadores de los medios de comunicación, asesinados, presumiblemente, por razón de su trabajo. Por otra parte, se ha documentado también la desaparición de 7 periodistas en ese periodo, así como 6 atentados con explosivos a instalaciones de periódicos.

Las quejas atendidas en esta Comisión Nacional han sido interpuestas por los propios afectados, por sus familiares o por organizaciones de periodistas y, en muchos casos, iniciadas de oficio.

En todos los casos, una vez abierto el expediente se solicitaron informes a las autoridades encargadas de investigar los hechos y se estableció contacto personal con los comunicadores agraviados y/o con sus familiares, directivos y colaboradores del medio de comunicación correspondiente, con representantes de organizaciones dedicadas a la defensa del gremio periodístico y con las asociaciones de periodistas de diversas localidades. Además, se sostuvieron entrevistas con las autoridades involucradas y, en su caso, se brindó asesoría y asistencia para dar seguimiento a la denuncia penal correspondiente ante el Ministerio Público.

Asimismo, se solicitó a las autoridades procuradoras de justicia del país la aportación de datos y la información relativa a las acciones que, en su momento, se encontraban realizando respecto de cada caso en particular; adicionalmente, se realizaron diversas acciones como trabajo de campo, consultas directas a las averiguaciones previas o expedientes administrativos relacionados con cada asunto; en los casos de omisión de la autoridad de proporcionar respuesta, se recopiló material hemerográfico relacionado con el caso y, en general, con los temas de agravios a periodistas, seguridad pública e impunidad, procuración e impartición de justicia.

En 51 casos se emitieron recomendaciones, además de diferentes propuestas de conciliación dirigidas a diversas autoridades para que, en el ámbito de su competencia, adoptaran las medidas legales conducentes para subsanar la vulneración a los derechos humanos y sancionar a los servidores públicos responsables.

De igual forma, se han promovido mecanismos adecuados, a juicio de esta Comisión Nacional, para impulsar la eliminación de prácticas recurrentes que agravian a los miembros del sector periodístico, entre ellos la reforma que incorpora a nuestra legislación el secreto profesional de los periodistas; así como la despenalización de los delitos contra el honor.

La atención de 492 quejas en los últimos nueve años mediante los procedimientos mencionados, así como el registro de la tendencia creciente de agravios a periodistas, llevaron a esta Comisión Nacional a realizar un ejercicio de clasificación y análisis de los casos con vistas a la elaboración de la presente recomendación general.

La decisión de hacerlo atiende también a la necesidad de contribuir a que se garantice el ejercicio de la libre expresión, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y factor esencial para la vigencia del Estado de derecho y del régimen democrático.

La protección a los derechos fundamentales de los miembros del sector periodístico implica la responsabilidad nacional e internacional del Estado de identificar sus necesidades reales de tipo profesional y personal para el pleno y seguro ejercicio de su actividad, a fin de establecer las medidas legales y administrativas necesarias para su adecuada y oportuna atención, sin más limitaciones que las establecidas en la ley; acciones que deben constituir un elemento primordial para consolidar y garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Al señalar los derechos fundamentales que el Estado, en su calidad de garante, se encuentra obligado a proteger y las directrices que debe seguir para satisfacer las necesidades de los gobernados, tal como establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos busca que los profesionales de la comunicación cuenten con las garantías necesarias para salvaguardar su integridad y seguridad jurídica, así como su derecho a una debida procuración e impartición de justicia.

Se trata de reconocer la posición de los periodistas como un sector particularmente destinatario de agresiones y de violaciones a sus derechos humanos, así como de proteger la esencial actividad pública que realizan en la vida democrática del país, en especial en los casos en que los profesionales de la información cubren situaciones de conflicto armado o de emergencia, circunstancias en las que deben ser igualmente sujetos de especial protección para garantizar al máximo que dispongan de medios para cumplir con su función informativa.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

En nuestro país, el Estado de derecho sienta sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que contiene un catálogo de derechos fundamentales, garantes, entre otros bienes jurídicos tutelados, de la integridad y seguridad personal, y de la seguridad jurídica, lo que incluye una debida procuración, e impartición de justicia en favor de los gobernados y, en este caso específico, de la libertad de expresión.

A. En el orden jurídico mexicano, la integridad y seguridad personal se reconocen como derechos fundamentales, específicamente en los artículos 14, párrafo

segundo; 16, párrafo primero; 19, último párrafo, y 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, de entre los instrumentos internacionales y regionales que enfatizan estos derechos destacan las disposiciones contenidas en 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.

En lo sustancial, los preceptos nacionales e internacionales referidos establecen que nadie podrá ser privado de la libertad ni molestado en su persona, esto es, que todo ser humano tiene derecho a que se respete su integridad y seguridad personal, derechos que estarán protegidos por la ley, por lo que nadie podrá ser privado de éstos arbitrariamente.

B. Los artículos 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen que la investigación de los delitos es facultad del Ministerio Público; por tanto, es deber ineludible del Estado realizar las funciones de procuración de justicia de una manera pronta y expedita.

Actualmente, en términos de lo que disponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, se consideran víctimas en sentido amplio a las personas que, individual o colectivamente, han sufrido un daño [periodistas], que bien pueden ser lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional [intimidación o amenazas], pérdidas económicas o menoscabo de sus derechos fundamentales [la libertad o la vida], y que son consecuencia de comportamientos derivados de la violación de una norma prohibitiva [actos] o de un mandamiento legal [omisiones] que constituyen violaciones a las leyes penales nacionales o de normas relacionadas con los derechos humanos internacionalmente reconocidas.

En el país, antes de la reforma del 18 de junio de 2008, los derechos de la víctima se encontraban reconocidos en el artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos; a partir de la reforma, éstos se establecen en el apartado C del mismo ordenamiento legal. Estos derechos son, entre otros, recibir asesoría jurídica, ser informada de los derechos que en su favor establece la Constitución, coadyuvar con el Ministerio Público en la averiguación previa o en el proceso; asimismo, tiene derecho a recibir, a partir de la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia, y, en su caso, a la reparación del daño.

Igualmente, en la Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, expedida por la Organización de Naciones Unidas en 1985, se reconoce la necesidad de adoptar medidas eficaces, en los planos internacional, regional y nacional, en contra del abuso de poder y en favor de las víctimas de delitos, quienes, frecuentemente, junto con sus familias, los testigos y otras personas que les prestan ayuda, están expuestas injustamente a pérdidas, daños o perjuicios.

Los artículos 20, apartado C, fracción IV y 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén la reparación del daño y la responsabilidad del Estado, derivada de la actuación irregular de los servidores públicos que cause agravio a los gobernados, quienes tendrán derecho a una indemnización conforme a los procedimientos que establezcan las leyes. Por su parte, en los puntos 20, 22 y 23, de Los Principios y Directrices Básicas sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparación, se establece que la indemnización ha de concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación de las normas internacionales de derechos humanos.

C. La libertad de expresión, en el orden jurídico mexicano, es reconocida como un derecho fundamental, tanto del pensamiento como de las manifestaciones escritas. En el artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa; por su parte, el artículo 7o., primer párrafo, del citado ordenamiento prevé la inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, por lo que ninguna ley ni 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.

De los instrumentos internacionales y regionales que contienen las bases en materia de libertad de expresión destaca el contenido de los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que coinciden en establecer que todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión.

Asimismo, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en sus puntos 1°, 4°, 5°, 6°, 7° y 9°, establece 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 fundamental, 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. Más aún, el asesinato, secuestro, desaparición forzada, intimidación o amenaza cometida en contra de los profesionales del periodismo, así como la destrucción material de los medios de comunicación, se consideran violaciones a sus derechos fundamentales que coartan en su forma más violenta, la libertad de expresión. Por tanto, es deber del Estado prevenir e investigar estos hechos y sancionar a sus autores materiales e intelectuales como un principio de justicia, así como para impedir la impunidad y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

III. OBSERVACIONES

Del análisis de las quejas recibidas por esta Comisión Nacional, en el periodo comprendido entre enero de 2000 y julio de 2009 y relacionadas con los agravios que ha sufrido el gremio periodístico, de las recomendaciones emitidas, de los ordenamientos jurídicos existentes en la materia, de los antecedentes referidos en el presente documento y su vinculación lógico-jurídica, se desprende que diversas autoridades procuradoras de justicia tanto del ámbito federal como del estatal, han vulnerado en perjuicio de periodistas y medios de comunicación los derechos

fundamentales a la vida, a la integridad y seguridad personal, y a la seguridad jurídica, así como a la libertad de expresión, en atención a las siguientes consideraciones:

Debe precisarse que la información con que se integró la presente investigación corresponde a la recabada durante el periodo comprendido del año 2000 al mes de julio de 2009, por lo que las circunstancias de cada caso habrían podido cambiar con posterioridad a esa fecha y hasta la publicación del presente documento.

El registro de los 505 expedientes de queja iniciados por esta Comisión Nacional en ese periodo revela un notable incremento en el número de agresiones en contra de periodistas, sin que las autoridades procuradoras de justicia, en la mayoría de los casos, esclarezcan los hechos que motivaron los ilícitos cometidos, lo que constituye, por acción o por omisión, un aliento a la impunidad.

De los agravios señalados destacan, por su gravedad, los homicidios, desapariciones forzadas, lesiones, amenazas e intimidación, así como el hecho de que la actuación de las autoridades en la investigación de los casos por lo general ha sido insuficiente para esclarecer los actos delictivos referidos, lo que se traduce en un ambiente de desaliento y temor entre los miembros de ese sector, como consecuencia de la inseguridad física y jurídica que les aqueja.

La impunidad resultante ha generado un ambiente permisivo para que las agresiones a los profesionales de la comunicación, así como a los diferentes medios, continúen y sean cada vez más violentas, tal como lo confirman las muertes y desapariciones de periodistas, y los atentados con explosivos a instalaciones de medios de comunicación.

Esta Comisión Nacional ha venido denunciando en los últimos años la delicada situación de inseguridad que enfrentan los periodistas mediante diversos instrumentos de difusión, tales como recomendaciones, comunicados de prensa y pronunciamientos públicos. Esta circunstancia tampoco ha pasado inadvertida para los organismos internacionales, que en sus informes y documentos diversos han abordado el problema de la libertad de expresión en México, con una amplia coincidencia sobre la situación que experimentan los integrantes de los medios de

comunicación del país. Estos organismos han expresado su preocupación por la persistente violencia contra los periodistas, que se refleja en asesinatos y desapariciones forzadas, así como en decenas de agresiones y amenazas registradas en su agravio, incluso atentados con explosivos a instalaciones de medios periodísticos.

Por otra parte, si bien es cierto que la violencia que vienen padeciendo los periodistas se inscribe en el clima general de inseguridad pública imperante en el país, aspecto que se ha convertido en la principal preocupación y exigencia de la sociedad mexicana y, por tanto, una de las cuestiones prioritarias que deben atender los gobiernos en sus distintos niveles, cierto es también que las agresiones que sufren están relacionadas, en muchos casos, con la información sobre abusos y corrupción que dan a conocer y que evidentemente contraría a los servidores públicos involucrados, así como con la información relacionada con la delincuencia, en especial con la dedicada al narcotráfico, que evidentemente incide en el ánimo de los miembros del crimen organizado.

De la totalidad de las quejas recibidas, se puede determinar que el impacto de esta violencia, expresado brutalmente al despojar de la vida a los periodistas o sustraerlos de sus familias, amigos y colegas, produce un efecto multiplicador, con un clima de intimidación que inhibe la tarea informativa del gremio.

La desatención a las agresiones a periodistas ha propiciado que éstas se incrementen y que ahora se lamente la muerte de 52 comunicadores y la desaparición de 7 de ellos, además de 6 ataques con explosivos a edificaciones de medios periodísticos, ocurridas en 17 entidades federativas de 2000 a la fecha, de acuerdo con la siguiente relación: 9 homicidios en Tamaulipas, 8 en Chihuahua, 6 en Veracruz, 6 en Guerrero, 4 en Michoacán, 4 en Oaxaca, 3 en el estado de México, 3 en Durango, 2 en el Distrito Federal, 2 en Sinaloa, 1 en Baja California,1 en Chiapas, 1 en Jalisco, 1 en Sonora y 1 en Tabasco. En lo relativo a las desapariciones, se produjeron 2 en Michoacán, 2 en Nuevo León, 1 en Coahuila, 1 en Sonora y 1 en Tabasco. Por cuanto hace a los ataques con explosivos, éstos se ha registrado en las siguientes entidades: 2 en Quintana Roo, 1 en Yucatán, 1 en Tamaulipas, 1 en Sonora y 1 en Sinaloa.

En el año 2000 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos registró las muertes [redacted]

En 2001 tuvieron lugar los homicidios de los [redacted]

En 2002, las muertes de los [redacted]

En el 2003 el homicidio del [redacted]

El 2004 registró los homicidios de los [redacted]

En 2005, ocurrieron las muertes de los [redacted], [redacted]

[redacted]

Fundamentación: Artículo 113, fracción I, de la LFTAIP, numeral 116, párrafo primero, de la LGTAIP.
Motivación: En virtud de tratarse de información que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable.
Secciones eliminadas con datos personales: Nombres de persona(s) físicas, apellidos

año se registró la desaparición del [redacted], reportero del diario [redacted] de Sonora.

El año 2006 destaca porque en su transcurso ocurrieron un gran número de homicidios de comunicadores: [redacted]

También se registraron en ese año las desapariciones forzadas de los [redacted]

Asimismo, en este año tuvieron lugar los atentados con explosivos a [redacted]

En 2007, tuvieron lugar las muertes de los señores [redacted]

Asimismo, se registraron las desapariciones forzadas de los [redacted] y [redacted]

Fundamentación: Artículo 113, fracción I, de la LFTAIP, y numeral 116, párrafo primero, de la LGTAIP. **Motivación:** En virtud de tratarse de información que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable. **Secciones eliminadas con datos personales:** Nombres de personas físicas / Narración de Hechos

y camarógrafo, respectivamente, de [redacted] en Monterrey, Nuevo León. Igualmente, en este año, tuvieron lugar los dos atentados con explosivos al diario [redacted] en Hermosillo, Sonora.

Por cuanto hace al 2008, también se caracterizó por ser un año con un alto número de muertes de comunicadores: [redacted]

Asimismo, se registró la desaparición del [redacted] tuvo lugar el atentado [redacted] en el estado de Sinaloa.

En el curso del año 2009, han ocurrido las muertes de los [redacted]

Así, considerando únicamente homicidios, desapariciones forzadas y ataques con explosivos a instalaciones de medios, de 2000 a la fecha se han registrado 65 casos. De éstos sólo en 17 casos (26%) las diferentes procuradurías, federal y

Fundamentación: Artículo 113, fracción I, de la LFTAIP, y numeral 116, párrafo primero, de la LGTAIP. Motivación: En virtud de tratarse de información que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable. Secciones eliminadas con datos personales: Nombres de personas físicas.

Narración de Hechos

estatales, reportan haber consignado las averiguaciones previas correspondientes. Sin embargo, sólo en 9 casos (13%) el juzgado de la causa dictó sentencia condenatoria. Estos últimos son los relativos a los homicidios de los periodistas: [redacted].

Cabe destacar que en el caso del [redacted], esta Comisión Nacional emitió la recomendación 8/2006 al quedar evidenciada plenamente la actuación irregular de las autoridades del estado de Sinaloa que intervinieron en la integración de la indagatoria para esclarecer el homicidio; asimismo, en la averiguación previa iniciada en la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero, con motivo del homicidio del [redacted], esta Comisión Nacional acreditó que la procuraduría local fabricó testigos y torturó a los probables responsables, lo que mereció la emisión de la recomendación 1/2008.

En cuanto a los 8 casos restantes en los que se consignaron las averiguaciones previas, en dos de éstas no se cumplieron los presupuestos procesales conducentes para que las autoridades jurisdiccionales llegaran a la emisión de una resolución judicial, bien por no acreditarse la presunta responsabilidad del detenido en los delitos imputados, tal como ocurrió en los casos de los agravios ocurridos en contra de los [redacted] y [redacted].

Igualmente, se han actualizado supuestos en que las órdenes de aprehensión no son ejecutadas, como en el caso del homicidio del [redacted]. Respecto de las últimas averiguaciones previas consignadas correspondientes a los casos de los [redacted] no se ha dictado sentencia hasta la fecha en que se emite el presente documento.

En relación con el caso del [redacted], esta Comisión Nacional acreditó diversas deficiencias e irregularidades en la integración de la averiguación

Fundamentación: Artículo 113, fracción I, de la LFTAIP, y numeral 116, párrafo primero, de la LGTAIP.
Motivación: En virtud de tratarse de información que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable.
Secciones eliminadas con datos personales: Nombres de personas físicas

previa iniciada por la Procuraduría General de Justicia del estado de Oaxaca y concluida por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra [redacted] por lo que emitió la recomendación 50/2008, dirigida al gobernador constitucional del estado de Oaxaca y al procurador general de la República. Por su parte, en la indagatoria integrada para esclarecer la muerte del comunicador [redacted], esta Comisión Nacional acreditó, entre otras irregularidades, periodos de inactividad de hasta tres años, por lo que se formuló la recomendación 11/2009, dirigida al gobernador constitucional del estado de Guerrero.

En suma, la falta de diligencia por parte de las autoridades procuradoras de justicia ha generado, en gran medida, que los agravios queden impunes o que no se agoten las líneas de investigación procedentes, entre ellas la relativa a la libertad de expresión.

Por otra parte, en 10 de los 48 casos restantes de homicidios, desapariciones forzadas y ataques con explosivos señalados, las indagatorias son reportadas en reserva por parte de las autoridades procuradoras de justicia. En estos casos la autoridad argumenta que no cuenta con elementos suficientes para ejercitar acción penal en contra de persona alguna.

En las averiguaciones previas correspondientes a los casos en reserva, aludidos en el párrafo anterior, analizadas por personal de esta Comisión Nacional, es evidente que la autoridad ministerial no llevó a cabo todas las diligencias necesarias para agotar las líneas de investigación procedentes, concretándose en muchos casos a recabar el testimonio de los familiares y solicitar la investigación a la instancia policiaca correspondiente. En algunos casos, no se acreditó que se haya realizado una investigación respecto del entorno laboral o periodístico, o de los indicios que surgieron de la propia investigación, como en los casos de los homicidios de los [redacted].

Fundamentación: Artículo 113, fracción I, de la LFTAIP, y numeral 116, párrafo primero, de la LGTAIP.
Motivación: En virtud de tratarse de información que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable.
Secciones eliminadas con datos personales: Nombres de personas físicas

Respecto de este último caso, es conveniente precisar que al haberse acreditado dilación y omisión en la integración de la averiguación previa relacionada con el deceso del periodista, el 10 de septiembre de 2007 el procurador general de Justicia del estado de Tamaulipas aceptó la propuesta de conciliación formulada por esta Comisión Nacional y se comprometió a realizar la debida investigación del caso; no obstante, dicha dependencia informó que el 3 de abril de 2008 se autorizó la reserva de la citada indagatoria, es decir, seis meses después de tal compromiso.

Por cuanto hace a los 38 casos subsistentes, que se encuentran en trámite, en nueve se advierten prolongados periodos de inactividad y omisión en la integración de las averiguaciones previas iniciadas.

En el caso del homicidio del [redacted], los periodos de dilación suman más de tres años. Los periodos en los que se detecta inactividad de la autoridad ministerial, y por lo tanto no se registra diligencia alguna son los siguientes: de junio de 2001 a febrero de 2003; de ese mes de febrero a abril de 2004; de diciembre de 2005 a septiembre de 2006, mes en el que el agente del Ministerio Público solicitó al área de auxiliares del procurador general de Justicia del estado de Tamaulipas la reserva de la indagatoria, petición que fue negada por dicha instancia el 18 de enero de 2007; el 5 de marzo del mismo año se ordenó de nueva cuenta a la Policía Judicial investigar el caso, indagación que no reanudó sino después de más de un año, en mayo de 2008, sin que hasta el momento se haya esclarecido el homicidio.

Los tiempos de inactividad y dilación en la integración de la investigación se advierten también en los siguientes casos: en el del [redacted] hay periodos de inactividad de 4, 5, 12 y 13 meses; en el de [redacted], de 2, 4, 5 y 13 meses. La investigación del homicidio del [redacted] presenta una circunstancia peculiar: la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal proporcionó un informe el 11 de junio de 2007, otro el 16 de junio de 2008 y uno más el 29 de enero de 2009; en estos dos últimos se reporta, puntualmente, el mismo avance que en el primero.

Fundamentación: Artículo 113, fracción I, de la LFTAIP, y numeral 116, párrafo primero, de la LGTAIP. **Motivación:** En virtud de tratarse de información que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable. **Secciones eliminadas con datos personales:** Nombres de personas físicas

Con periodos menos largos de inactividad, pero también con dilación inexplicable, se encuentran los asuntos relacionados con la averiguación previa iniciada para

investigar los [redacted], de cuyas indagatorias se advierten periodos que van de 1, 2, 3 o hasta 6 meses, en los que no se practica diligencia ministerial alguna. En el caso del [redacted], este organismo autónomo suscribió, por tal circunstancia, la recomendación 69/2007, dirigida al gobernador constitucional del estado de Guerrero. En los casos de la desaparición de los [redacted], la inactividad e irregularidades que se acreditaron mereció que esta Comisión Nacional emitiera la recomendación 59/2008, enviada al gobernador constitucional del estado de Nuevo León.

En los 29 casos restantes, cuya indagatoria inició entre 2004 y 2009, destaca que, si bien ha sido continua, a la fecha no se ha resuelto la averiguación previa correspondiente, no se ha logrado identificar al o los probables responsables de los hechos ocurridos en contra de los comunicadores ni se ha determinado el motivo y las causas que ocasionaron la agresión. Así se encuentran los 23 casos respecto de los homicidios y desapariciones forzadas de los [redacted]. Lo mismo ocurre en los asuntos relativos a los ataques con [redacted] a las [redacted].

De los casos expuestos, esta Comisión Nacional ha observado que la falta de resultados en parte se debe básicamente a tres causas: a) Los prolongados periodos de inactividad en que incurren las autoridades ministeriales, como ya ha sido detallado; b) la dilación que se presenta cuando se determina la sustitución de los fiscales o agentes del Ministerio Público que iniciaron la investigación, pues ha sucedido que la autoridad ministerial a la que se reasigna una indagatoria requiere

Fundamentación: Artículo [illegible] acción I, de la LFTAIP, [illegible]neral 116, párrafo primero, de la LGTAIP. **Motivación:** En virtud de tratarse de información que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable. **Secciones eliminadas con datos personales:** Nombres de personas físicas denunciantes

Información asociada a identidad de personas

de cierto tiempo para imponerse de los hechos que investigará, lo que limita la continuidad de las actuaciones; c) aquellos casos en que la Procuraduría de algún estado determina remitir el caso a la Procuraduría General de la República, por considerar que puede existir conexidad con un delito del orden federal, casos en que se ha acreditado que, después de varios meses, la representación social de la Federación no acepta la competencia o no se acredita esa conexidad de los delitos, por lo que la declina nuevamente ál fuero común, lo que puede llevar a inactividad e incluso a que no se determine la averiguación previa.

La falta de resultados se debe también a la omisión de la autoridad ministerial en recabar testimonios, localizar testigos e indagar las diversas líneas que surgen de la investigación, así como a 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 indagación se encauza equivocadamente o se limitan las líneas de investigación.

De lo anterior, se infiere que las autoridades encargadas de procurar justicia han propiciado la falta de resultados en las investigaciones de los delitos contra periodistas y medios de comunicación. Asimismo, y aun cuando en todos los asuntos las indagatorias se iniciaron de forma casi inmediata, se advierte que al disminuir la presión social producto de la difusión que se hizo de los sucesos en diversos medios de comunicación, los agentes del Ministerio Público encargados de su tramitación incumplen su obligación de practicar todas las diligencias pertinentes en la indagatoria de cuenta o bien se prolonga injustificadamente el tiempo de la integración, lo que ocasiona la falta de resultados para esclarecer los hechos.

El caso de los [redacted] en agravio de [redacted], ambas [redacted] ilustra las irregularidades en que se suele incurrir en las investigaciones. Esta Comisión Nacional ha observado diversas inconsistencias, por parte de la Procuraduría General de Justicia del estado de Oaxaca y de la Procuraduría General de la República, en la integración de las averiguaciones previas que cada instancia instruyó para el esclarecimiento del caso, lo que permite afirmar que las primeras diligencias en el fuero común, fueron

Fundamentación: Artículo 113, fracción I, de la LFTAIP, y numeral 116, párrafo primero, de la LGTAIP.
Motivación: En virtud de tratarse de información que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable.
Secciones eliminadas con datos personales: Nombres de personas físicas
información asociada a identidad de personas

desahogadas sin las formalidades que impone la ley. Por ejemplo, que se omitió realizar tácticas de investigación policial y acciones necesarias para impedir la pérdida, destrucción o alteración de huellas o vestigios; que no se realizó el acordonamiento y resguardo del lugar; que no se dio participación a peritos en diversas materias. Además, las actuaciones realizadas por el agente del Ministerio Público carecieron de acciones reales para la investigación del delito, en razón de que fue omiso en solicitar diligencias tendentes a identificar al o los probables responsables de tales hechos; finalmente declinó la competencia de la indagatoria a favor del agente del Ministerio Público de la Federación.

Respecto de las actuaciones que el agente del Ministerio Público de la Federación ha realizado para la integración de la averiguación previa relativa al caso, esta Comisión Nacional advierte que si bien se ha solicitado la práctica de periciales en diversas materias, la autoridad ministerial, a la fecha de emisión del presente documento, no ha atendido los requerimientos planteados por especialistas de la misma dependencia, respecto de la necesidad de realizar la inspección ocular y reconstrucción de los hechos, así como de garantizar la seguridad del personal que intervendrá en las diligencias señaladas, lo que adquiere importancia porque la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos en Contra de Periodistas precisa expresamente que estas diligencias "se tendrán que realizar de inmediato a fin de no perder indicios".

De lo expuesto conviene advertir que, si bien la averiguación previa continúa en trámite, a la fecha no se ha emitido la resolución respectiva y no se ha logrado identificar al o los probables responsables de los hechos que ocasionaron la [redacted] en los que también resultaron lesionadas [redacted]

Es preciso señalar que si bien es cierto que en los casos descritos a lo largo de este [redacted] a medios de comunicación no es atribuible en principio a autoridades, igualmente cierto es que la impunidad que persiste por la falta de resultados respecto de su

Fundamentación: Artículo 113, fracción I, de la LFTAIP, y numeral 116, párrafo primero, de la LGTAIP. **Motivación:** En virtud de tratarse de información que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable. **Secciones eliminadas con datos personales:** Nombres de personas físicas denunciantes

esclarecimiento 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.

Asimismo, destaca la cada vez más grave situación de riesgo que enfrentan 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.

Al respecto, debe reconocerse la importancia social de la actividad de los periodistas que cubren situaciones de conflicto o de emergencia, más aún si en el conflicto participan grupos armados ilegales. Por ende deben ser objeto de especial protección por el Estado, al cual le corresponde garantizar al máximo el que puedan cumplir con su función informativa, como lo señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe 38/97 de 16 de octubre de 1997.

Por último, respecto de los 6 casos restantes de total referido, cuyas indagatorias fueron iniciadas en razón de los homicidios de los periodistas [redacted], quienes fueron [redacted] en lo que va de 2009, debe señalarse que si bien la integración de las mismas se ha iniciado oportunamente, no se ha logrado identificar al o los probables responsables de los hechos ocurridos en contra de [redacted]

Respecto a las indagatorias iniciadas con motivo de los homicidios de los [redacted] se tiene conocimiento, por cuanto hace al primero, que en la averiguación previa se tiene identificado al probable responsable, sin embargo, no se ha logrado su aprehensión y por cuanto al segundo, según diferentes notas periodísticas, como consecuencia de la investigación de otros ilícitos se efectuó la detención de diversas personas, a quienes la autoridad atribuye la probable responsabilidad material del [redacted] de [redacted] pero no se ha definido su situación de manera especifica en relación a dicho caso. Lo anterior, lleva a considerar que igualmente estos crímenes pueden quedar en la impunidad de no lograrse su esclarecimiento en breve tiempo

Fundamentación: Artículo 113, fracción I, de la LFTAIP, y numeral 116, párrafo primero, de la LGTAIP. **Motivación:** En virtud de tratarse de información que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable. **Secciones eliminadas con datos personales:** Nombres de personas físicas. Ocupación

corriéndose el riesgo, como ha ocurrido en la mayoría de los asuntos descritos, que no se lleve a cabo una investigación efectiva y eficaz.

En suma, este organismo autónomo ha podido acreditar que en la mayoría de los asuntos no ha existido una respuesta decidida y efectiva por parte de las autoridades federales y estatales en la investigación de los hechos y, en consecuencia, no se ha logrado la correspondiente sanción a los responsables materiales e intelectuales. 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.

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 agredidos, también se han podido observar en algunos casos las siguientes irregularidades en las investigaciones ministeriales:

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

Se advierte, por tanto, la urgente necesidad de impulsar una procuración de justicia efectiva, completa e independiente, ante las agresiones que se cometen en contra del gremio periodístico. Las acciones de investigación realizadas por la autoridad, pocas o muchas según el caso, nunca serán suficientes en tanto los ataques y crímenes no se resuelvan y no se identifique y castigue a los responsables, y mientras no se conozca el paradero de los periodistas desaparecidos.

Cuando el Estado no cumple de manera efectiva y cabal con la investigación del homicidio o desaparición de un periodista y no aplica las sanciones penales contra los autores materiales e intelectuales, comete un acto particularmente grave en términos de los efectos que tal circunstancia acarrea para la sociedad. Por una parte, la impunidad propicia la repetición crónica de las agresiones y, por otra, al silenciar a las fuentes de información se vulnera el derecho de la sociedad a estar informada. Asimismo, la omisión del Estado respecto de su obligación de garantizar la seguridad pública, así como de efectuar una investigación efectiva y completa de los ataques contra los comunicadores, resulta especialmente grave por el efecto intimidatorio que se genera sobre los demás periodistas en particular y sobre la sociedad en general, lo cual implica serias consecuencias, entre las que destacan las siguientes:

1) Provoca impunidad ante la falta de detención de los autores materiales e intelectuales y la correspondiente aplicación de la sanción penal, lo que hace propicio un ambiente permisivo para que las agresiones a los profesionales de la comunicación continúen y sean más violentas cada vez, como lo muestran las muertes y desapariciones de periodistas, así como los atentados con explosivos ocurridos en contra de instalaciones de medios de comunicación.

2) Desalienta la denuncia de los delitos cometidos en contra de periodistas ante la falta de credibilidad en la autoridad, como consecuencia de la ineficiencia en el sistema de procuración de justicia.

3) Genera un clima de amedrentamiento y zozobra en contra del libre ejercicio de los comunicadores, que inhibe poco a poco la libertad de expresión e induce a que los actos de represión y amenazas que provienen de grupos de poder fáctico se incrementen, particularmente por parte de la delincuencia organizada, la que con el

poder de las armas y la violencia pretende establecer límites del ejercicio de la libertad de expresión e información.

4) Propicia que algunos periodistas o medios de comunicación recurran a la autocensura para evitar convertirse en víctimas de venganza y represión.

5) Deteriora la calidad de la vida democrática, 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 políticos.

Es imperativo señalar que en aquellos casos en que las agresiones a periodistas, con el propósito de inhibir su derecho a informar, no provienen de servidores públicos sino de alguno de los poderes fácticos, el Estado mexicano no queda exento de su obligación de investigar de manera exhaustiva el origen de tales agravios, como ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar en tesis jurisprudenciales que:

"LIBERTAD DE LA PRENSA" "[...] Aun aceptando que los actos que tiendan a entorpecer la libre emisión del pensamiento por medio de la prensa provengan de particulares, hay violación de garantías por parte de las autoridades [...] como consecuencia de la obligación legal de cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República [...]. quinta época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXXVII, página 942.

"GARANTÍAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. Las violaciones graves de garantías [...] tienen lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que [...] las autoridades sean omisas, negligentes [...] o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales". P.

LXXXVI. novena época, tomo III, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, junio de 1996, página 459.

Dado que la ley otorga, hasta ahora, 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, pues es esta la instancia que debe realizar las investigaciones para determinar si existe o no delito que perseguir. Es también obligación de Ministerio Público proteger los derechos de las víctimas y ofendidos por el delito, en este caso de los profesionales de la comunicación. No se puede aspirar a erradicar la impunidad si una vez denunciados los delitos, como en los casos de los comunicadores agraviados, las diversas procuradurías no garantizan el acceso a la debida procuración de justicia.

Ante la tendencia creciente de agresiones al gremio periodístico, la autoridad tiene la obligación de mejorar su desempeño para abatir este incremento, generar condiciones de seguridad y prevención, auspiciar que los periodistas o los familiares de éstos, como víctimas de un delito, lo denuncien, así como combatir la impunidad.

Asimismo, debe contribuir a que los periodistas, como escrutadores sociales, ejerzan su labor brindándoles el apoyo y la protección necesarios para que no se les intimide ni lesione por el ejercicio de su actividad. Si desafortunadamente se llega a esos extremos, la autoridad debe procurar que la justicia se implemente de manera pronta y efectiva, lo que representa una acción frontal en contra de la impunidad.

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 ni respuesta adecuada a su grave situación individual, familiar y social, lo cual genera reacciones de impotencia y desesperanza, como se sostiene en la recomendación general 14/2007 emitida por esta Comisión Nacional, relativa a los derechos de las víctimas de delitos.

En la referida recomendación se expone que, cuando no opera adecuadamente la procuración de justicia es el propio sistema el que agravia a quien se dirige a él pidiendo precisamente justicia. Así, las víctimas, en este caso los periodistas o sus

familiares, deben enfrentar no sólo las consecuencias del delito sino, en muchos casos, una doble victimización cuando acuden a denunciar las agresiones sufridas.

Las deficiencias documentadas en el sistema de impartición de justicia, así como la corrupción y el abuso de poder que han proliferado en las instituciones y ante la ausencia de programas de inspección y supervisión eficaces, de sanciones puntuales y ejemplares para aquellos servidores públicos infractores o negligentes, que en su conjunto ha propiciado el aumento en la impunidad respecto de las agresiones contra periodistas y medios de comunicación, merecen una especial atención y demandan un cambio de actitud institucional. Los gobiernos federal y los estatales deben asumir, como requisito indispensable para que prevalezca un estado de derecho, su obligación de asegurar el pleno goce y respeto a los derechos humanos de los periodistas como miembros de la sociedad y como agentes sociales cuya función, de interés público, debe salvaguardarse.

Cabe en este documento hacer referencia también a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas (FEADP), dependiente de la Procuraduría General de la República, cuyo acuerdo de creación (A/31/06) se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 2006.

Uno de los objetivos de esta fiscalía es consolidarse como una instancia que coadyuve con las Procuradurías Generales de Justicia de las diferentes entidades federativas en la investigación de los ilícitos en contra de periodistas. Entre sus facultades está la de ejercer la facultad de atracción en aquellos casos que tengan conexidad con algún ilícito penal del fuero federal, así como apoyar y reforzar los diversos programas de atención a víctimas del delito.

Esta respuesta del Estado, sin embargo, no ha sido suficiente para la solución del problema, si se considera que la fiscalía tiene limitaciones que parten de su estructura legal, toda vez que puede conocer de delitos del ámbito local exclusivamente cuando éstos se encuentran en conexidad con delitos federales, lo que resulta relevante si se toma en cuenta que la gran mayoría de las agresiones son llevadas a cabo, precisamente, en las entidades federativas. Por otra parte, la

fiscalía se encuentra limitada para conocer de asuntos en los que se presuma la participación del crimen organizado.

Más allá de estas limitaciones a su ámbito de competencia, la actuación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra de Periodistas acusa deficiencias en las indagatorias en las que ha participado. Las investigaciones realizadas por esta Comisión Nacional, respecto de expedientes de queja atendidos, acreditan que la fiscalía ha desestimado casos sin haber agotado todas las líneas de investigación dirigidas a determinar la posible comisión de un delito.

Asimismo, la discrecionalidad en relación con la facultad de atracción que le fue conferida a dicha Fiscalía debe regularse con mayor precisión en cuanto a sus alcances, ya que la falta de criterios definidos al respecto propicia que se seleccionen los casos o se retracen algunas investigaciones, por lo que resulta incompetente para iniciar las investigaciones en un alto porcentaje de los casos que conoce; además de que no ejerce de inmediato la atracción de aquellos casos de delitos del fuero común que tienen conexidad con delitos federales.

Por otra parte, se advierte que los informes que ha publicado la Fiscalía son confusos y que tienen más fines de divulgación y de imagen que de una efectiva rendición de cuentas. Por ejemplo, estos informes incluyen el total de casos registrados en el país, la mayoría de los cuales no son atendidos por esta instancia. Además, si bien se puede identificar la distribución de los casos entre las dependencias de la propia Procuraduría General de la República, no se presenta un desglose de resultados detallado de la Fiscalía. Queda claro que, de conformidad con los datos tomados de su último informe, que comprende de febrero de 2006 a noviembre de 2008, únicamente ha ejercitado acción penal en sólo 3 casos, lo que representa un promedio de una acción penal cada año. Estos resultados llevan a sostener que su actuación no ha tenido un efecto considerable sobre la protección y combate a la impunidad que prevalece en los agravios a periodistas y medios de comunicación, ya sea por su limitada competencia, o por la deficiencia en sus investigaciones.

En relación con las demás formas en que fueron resueltos los casos, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas informó que 7 de ellos fueron elevados a averiguación previa, es decir, que no han sido resueltos sino que continúa la investigación, en tanto que 5 casos fueron archivados y en 13 de ellos determinó el no ejercicio de la acción penal. Al cierre de su informe del 30 de noviembre de 2008, 8 asuntos se encontraban en trámite.

Por lo anterior, para este organismo autónomo resulta necesario que la Procuraduría General de la República tome las medidas efectivas para llevar a cabo la transformación de la mencionada Fiscalía e impulse las reformas correspondientes en su marco jurídico para que todos los delitos graves contra periodistas sean conocidos precisamente por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas, sin distinguir en qué ámbito fueron cometidos. La jurisdicción federal para estos casos evitará problemas de invasión de competencias con autoridades locales, por lo que es necesario también que impulse la aprobación, cuanto antes, de las reformas legales necesarias para tipificar los delitos en contra de la libertad de expresión.

Además, se hace necesario especializar a los servidores públicos que tienen la responsabilidad de llevar a cabo las investigaciones en esta materia, a través de una capacitación constante que incluya su sensibilización respecto del trabajo que realizan. Es imperativo, igualmente, dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, y difundir de manera veraz, oportuna, actualizada y periódica la información relativa a su desempeño.

En suma, es inadmisible el incumplimiento, por parte de las autoridades procuradoras de justicia, de su obligación de efectuar investigaciones efectivas y completas de los ataques contra los profesionales de la comunicación, así como permitir, por esa negligencia, que los autores materiales e intelectuales de los ilícitos correspondientes queden exceptuados de sanción penal, lo que resulta especialmente grave en virtud de que se está generando, si no es que ya se ha generado, un clima de impunidad institucionalizada.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que la impunidad institucionalizada se constituye por *"la falta en su conjunto de investigaciones, persecución y condena de los responsables de las violaciones de los derechos humanos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares"*. Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 186; Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 123; Corte I.D.H., *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 211. Criterio de observancia en el Estado mexicano, pues emana de los tratados internacionales a los que éste se suscribió y debe acatar como parte de la normatividad que lo rige.

Desde esta Comisión Nacional se ha insistido en la importancia de la denuncia por parte de los periodistas en los casos de violaciones a sus derechos, así como el valor que reviste el que se siga alzando la voz para que el gobierno mexicano se comprometa a realizar acciones con el fin de garantizarles la protección de su vida e integridad personal y se mejoren sustancialmente las condiciones en las que desarrollan su labor.

Asimismo, se ha señalado que si bien es cierto que puede percibirse en la actualidad la vigencia de mayores garantías para el ejercicio de la libertad de expresión y que este derecho se ejerce con mayor apertura, cierto es también que los riesgos para su ejercicio han resultado ser cada vez mayores, lo que ha derivado en más agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación. Por lo tanto, ante este difícil panorama se debe exigir a las autoridades garantizar la efectiva tutela y protección de los derechos de los comunicadores en el ejercicio de su profesión, así como una eficaz procuración de justicia cuando sea requerida.

Finalmente, en la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y seguridad personal, a la libertad de expresión, así como a la seguridad jurídica, que desde luego incluye una debida procuración e impartición de justicia en favor de los gobernados, también es necesaria una política de prevención del delito que

permita hacer efectivo el ideal de todos, incluidos los profesionales de la comunicación, de una vida segura, orientada al desarrollo de los individuos sin mayores limitaciones que las establecidas en las leyes.

La prevención del delito constituye uno de los deberes a cargo del Estado reconocido en nuestro sistema jurídico, obligación que debe abarcar todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos y aseguren que las eventuales violaciones a éstos sean efectivamente sancionadas conforme a la ley.

Para tal efecto, es indispensable que tanto gobernados como autoridades participen para generar los medios de seguridad y prevención de agresiones, 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 la impunidad deje de ser el resultado mayoritario en los casos penales.

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

Cada agresión al gremio periodístico, más aún cuando resultan tan graves como las descritas en este documento, es 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.

En consideración a los razonamientos anteriores, el hecho de no atender e investigar a profundidad y con la debida diligencia las indagatorias relativas a los homicidios, desapariciones forzadas de los periodistas y atentados con explosivos a instalaciones de periódicos a que se ha hecho alusión, entre otras agresiones,

implica una violación a los derechos fundamentales a la vida, así como de la integridad y seguridad personal; a la libertad de expresión y a la seguridad jurídica, en la que debe contemplarse una debida procuración e impartición de justicia en favor de los gobernados, así como a que se les repare el daño causado; garantías contenidas en los artículos 1º, párrafo primero; 6º, párrafo primero; 7º; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero, 17, párrafo segundo; 19, último párrafo; 20, apartado C, y 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, 10.1, 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5.1, 5.2, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3, 5, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I, IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8º de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión; 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.

En consecuencia, se formula, respetuosamente a ustedes, señoras y señores gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, señor Procurador General de la República y señor Procurador General de Justicia Militar las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES

PRIMERA. Tomen las medidas necesarias y adecuadas para impulsar una lucha decidida, frontal y permanente contra la impunidad, a fin de que se logren resolver conforme a derecho las indagatorias procedentes para el esclarecimiento de los homicidios, desapariciones forzadas, atentados con explosivos, amenazas, así como todos y cada uno de los demás agravios ocurridos en contra de periodistas.

SEGUNDA. Giren sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se realice una indagatoria eficaz en cada caso, se lleven las diligencias respectivas para resolver y 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 descritas en el capitulo de observaciones de esta recomendación.

TERCERA. Giren sus instrucciones a quien corresponda para que, en los casos de las indagatorias que se iniciaron con motivo de los agravios descritos en el presente documento, se realice una evaluación técnico jurídica para corroborar o determinar si la actuación del Ministerio Público, así como de los servidores públicos que intervinieron, fue apegada a los principios y obligaciones que deben atender en su cargo; asimismo, para establecer si cometieron o no conductas delictivas en el ejercicio de sus funciones. Y en aquellos casos en que se presuma la comisión de conductas delictivas, se dé vista tanto al Órgano Interno de Control de cada procuraduría como al Ministerio Público correspondiente, a fin de que esas instancias definan la responsabilidad administrativa y penal, respectivamente, en que pudieran haber incurrido los servidores públicos; asimismo, se analicen las indagatorias descritas que se encuentran en reserva, a fin de que se valore la posibilidad de reactivarse y, en su caso, consignarse ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes.

CUARTA. Emprendan las acciones necesarias y contundentes para garantizar las condiciones de seguridad y prevención suficientes para que el desempeño de los profesionales de la comunicación no se vea coartado ni amenazado por ningún tipo de circunstancia, que para tal efecto se implementen políticas públicas para garantizar la seguridad de los y las periodistas, especialmente para quienes cubren situaciones de riesgo.

QUINTA. En materia de reparación del daño, impulsen las medidas necesarias a fin de que este derecho se observe a cabalidad de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso de los periodistas y medios de comunicación afectados, estableciendo para ello mecanismos ágiles que faciliten su cumplimiento en los términos de lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTA. Impulsen a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, las reformas legales reglamentarias y administrativas para definir de manera clara y adecuada la competencia y responsabilidad de las instancias procuradoras de justicia para conocer de los delitos cometidos en agravio de periodistas y medios de

comunicación y para lograr mayor eficiencia en las investigaciones relacionadas con tales agresiones; asimismo, impulsar la transparencia en la rendición de cuentas de los resultados de la investigación de estos casos.

SÉPTIMA. Instruyan a quien proceda, a efecto de que se capacite en materia de derechos humanos y de libertad de expresión a los agentes del Ministerio Público, a sus auxiliares, policías y peritos, para que los miembros de las dependencias procuradoras de justicia preserven y garanticen los derechos de los periodistas.

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; 6o., 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 255 de fecha 14 de julio de 2009, 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, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

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 dentro de un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente recomendación.

ATENTAMENTE

DR. JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ
PRESIDENTE