



México

**Informe para el
COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
de la
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

Información presentada por ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, para la evaluación del Sexto Informe Periódico del Estado Mexicano ante el Comité de Derechos Humanos que de acuerdo al procedimiento establecido en el instrumento CCPR/X/PP/4 se realiza mediante la remisión de una lista de cuestiones previas a la presentación de informes del Estado parte.

Abril de 2014

**Para más información diríjase a:
Darío Ramírez, dario@article19.org
Iván Báez, ivan@article19.org**

I. Introducción

ARTICLE19 es una organización no gubernamental de derechos humanos establecida en 1986 que trabaja a nivel internacional para promover y proteger el derecho a la libertad de expresión e información. La oficina para México y Centroamérica se estableció legalmente en el Estado Mexicano en el año 2008 para atender el incremento de violencia contra la prensa.

Con base en la experiencia y conocimiento de ARTICLE19, se brinda información en las áreas de preocupación de acuerdo a las obligaciones internacionales adquiridas en torno al derecho a la libertad de expresión e información previsto en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

- Procesos de prevención, protección investigación, persecución, enjuiciamiento y sanción a los responsables de delitos cometidos contra periodistas, así como la reparación del daño:
- Criminalización de quienes ejercen la libertad de expresión y actos de protesta pública
- Censura indirecta a través de la asignación discrecional de publicidad oficial

II. Información sobre la situación de cumplimiento a las recomendaciones emitidas por el Comité de Derechos Humanos.

ARTICLE19¹, ha documentado que del año 2009 al 2014 se cometieron 1102 agresiones contra periodistas y medios de comunicación por razones presumiblemente vinculadas con su labor de investigar y difundir información. Entre las agresiones registradas se encuentran asesinatos, desapariciones, ataques a medios de comunicación, agresiones físicas a periodistas, amenazas, detenciones ilegales, criminalización y ataques cibernéticos. Entre las principales agresoras a la prensa se encuentran 1. Funcionarios Locales; 2. Funcionarios Federales; 3. Particulares; 4. Delincuencia organizada.

El 15 de Agosto del 2013, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publicó la recomendación general número 20 sobre Agravios a Periodistas en México y la Impunidad; se trató de la única recomendación que emitió sobre agresiones a periodistas y medios de comunicación ese año. Al igual que en la anterior recomendación general, publicada en 2009, la CNDH logra plantear, de manera un tanto general, el difícil contexto en el que se encuentran las personas que ejercen el periodismo en México. No obstante la situación desfavorable al respeto del derecho humano a la libertad de expresión, la CNDH y los 32 organismos públicos de protección de derechos humanos no están cumpliendo con sus responsabilidades legales y la demanda de la sociedad, en particular por la falta de emisión de “recomendaciones públicas” por las que se establezca la reparación integral del daño en breve término y tampoco se tiene información del grado de acciones preventivas (medidas cautelares y/o precautorias) que emitan para que se concreten las violaciones a los derechos humanos vinculados al ejercicio de la libertad de expresión.

1 La documentación se llevó a cabo a través de una metodología de documentación que encuentra sustento en los derechos humanos y mediante entrevistas directas a las y los periodistas agredidos, comunicados de prensa emitidos por las autoridades, notas periodísticas y solicitudes de información a órganos del Estado. Y las cifras desglosadas se pueden encontrar en los informes anuales de nuestra organización.

En materia de política pública, no existe información respecto que el “programa Nacional de Derechos Humanos” 2014-2018 del Estado mexicano busque atender las recomendaciones emitidas por este Comité tanto en la revisión del 5° informe periódico como en seguimiento a la Observación General 34 sobre el “Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión”.

III. Información sobre la situación de cumplimiento a las recomendaciones emitidas por el Comité de Derechos Humanos.

En el año 2010 el Comité de Derechos Humanos al revisar el quinto informe periódico de México realizó diversas observaciones finales que en materia de libertad de expresión se establecieron en el punto recomendatorio 20, mismo que a continuación transcribimos para mayor claridad:

20. El Comité acoge con satisfacción la creación de una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas, pero lamenta la falta de medidas eficaces adoptadas por el Estado parte para proteger su derecho a la vida y la seguridad y sancionar a los autores de esas violaciones. También acoge con satisfacción la despenalización de la calumnia y la difamación a nivel federal, pero sigue preocupado por la falta de despenalización en muchos estados (arts. 6, 7 y 19 del Pacto).

El Estado parte debe garantizar a los periodistas y los defensores de los derechos humanos el derecho a la libertad de expresión en la realización de sus actividades. Además debe:

- a) Tomar medidas inmediatas para proporcionar protección eficaz a los periodistas y los defensores de los derechos humanos, cuyas vidas y seguridad corren peligro a causa de sus actividades profesionales, en particular mediante la aprobación oportuna del proyecto de ley sobre los delitos cometidos contra la libertad de expresión ejercida a través de la práctica del periodismo;*
- b) Velar por la investigación inmediata, efectiva e imparcial de las amenazas, ataques violentos y asesinatos de periodistas y defensores de los derechos humanos y, cuando proceda, enjuiciar a los autores de tales actos;*
- c) Proporcionar al Comité información detallada sobre todos los procesos penales relativos a amenazas, ataques violentos y asesinatos de periodistas y defensores de los derechos humanos en el Estado parte en su próximo informe periódico;*
- d) Tomar medidas para despenalizar la difamación en todos los estados.*

A continuación se presenta información actualizada sobre el estado de avance de las

mismas:

1. **SITUACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES EN CASOS DE CRÍMENES CONTRA LA PRENSA.** Sobre la “Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas” (FEADP) creada el 14 de febrero de 2006 y ante la falta de resultados se modificó su mandato y algunas de sus atribuciones el 05 (cinco) de julio de 2010 (dos mil diez) mediante el Acuerdo del Procurador General de la República A/145/10² denominándose a partir de ese año como “Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión” (FEADLE), sin embargo aún no existen resultados en la investigación adecuada que permita iniciar los juicios penales que determinen la responsabilidad de los agresores e impongan las sanciones y reparación del daño.

Cifras de la FEADP ³	Cifras de la FEADLE ⁴
68 averiguaciones previas atendidas	506 averiguaciones previas iniciadas
16 no ejercicios de la acción penal	015 no ejercicios de la acción penal
04 averiguaciones previas consignadas	057 averiguaciones previas consignadas
01 sentencias condenatorias	000 sentencias condenatorias

Ante la falta de resultados diversas organizaciones de la sociedad civil incluyendo a ARTICLE 19 participamos en el proceso de reformas constitucionales y legislativas que eliminaran los obstáculos para que la Procuraduría General de la República pudiera conocer de cualquier delito cometido en contra de la libertad de expresión a fin de aminorar la impunidad imperante.

El 25 de junio de 2012 se publicó la reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ por las que se obligaba a hacer las reformas legislativas necesarias en un tiempo máximo de 6 meses (es decir para el 24 de diciembre de 2012), sin embargo las reformas legislativas se realizaron hasta el día 3 de mayo de 2013,⁶ donde se ordenó a que el poder Ejecutivo Federal (Presidencia de la República) en no más de 180 días naturales hiciera las adecuaciones al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para que se cumpliera efectivamente con las reformas, sin embargo a la fecha de elaboración del presente se mantiene la omisión a cargo de Presidencia.

Un aspecto a destacar es la inexistencia en México de un recurso efectivo ante las omisiones legislativas (legales y/o reglamentarias) que en la mayoría de los casos

2 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150640&fecha=05/07/2010

3 Información del 15 de febrero de 2006 al 14 de febrero de 2010 de acuerdo al Cuarto Informe de labores de la Procuraduría General de la República, p. 242

4 Información del 05 de julio de 2010 al 28 de febrero de 2014 de acuerdo a la información brindada por la Titular de la FEADLE ante la petición realizada por escrito por ARTICLE 19 en febrero de 2014.

5 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5256052&fecha=25/06/2012

6 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297902&fecha=03/05/2013

ocasionan diversas violaciones a los derechos humanos.

Las circunstancias en las que la Procuraduría General de la República puede atraer cualquier delito cometido en el país contra algún periodista, persona o instalación, que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta:

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

Sin embargo, del 4 de mayo de 2013 al 28 de febrero de 2014, la FEADLE sólo ha atraído 14 casos de la siguiente forma:

	Abuso de autoridad	Amenazas	Daño en propiedad ajena	Homicidio	Lesiones	Robo	Tentativa de robo
Chihuahua	-	-	-	1	-	-	-
Coahuila	1	-	-	-	-	1	-
DF	-	3	-	-	-	1	1
México	2	-	-	-	-	-	-
Sinaloa	-	-	-	1	-	-	-

Tabasco	-	-	1	-	-	-	-
Tlaxcala	-	-	-	-	1	-	-
Veracruz	-	1	-	-	-	-	-

Lo anterior contrasta 77 asesinatos y 16 desapariciones ocurridos entre el año 2000 y el 2014 de acuerdo a la información reportada por la FEADLE.

Así, el Estado mexicano para cumplir con la **recomendación 20.b** realizada por este Comité en el 2010 por la que señaló “velar por la investigación inmediata efectiva e imparcial de las amenazas, ataques violentos y asesinatos a periodistas y defensores de los derechos humanos” deberá informar las medidas adoptadas entre las que se encuentra el señalamiento de la cantidad de investigaciones iniciadas, en trámite y concluidas, así como del número de casos presentados ante la autoridad judicial, el tiempo de duración de las investigaciones (señalar fecha de inicio y conclusión), zona geográfica (de la comisión de la agresión y del seguimiento de la investigación), tipo de autoridades que intervinieron en la misma (federal, estatal o municipal), medidas adoptadas para garantizar la seguridad de las víctimas durante la investigación criminal, lineamientos o protocolos existentes para la realización de investigaciones criminales (atención a víctimas, para el esclarecer si se realizó por el ejercicio periodístico y diferenciando cada modalidad delictiva como es en casos de asesinato, desaparición, ataques físicos, amenazas, abusos de autoridad, entre otros), derechos existentes para que las víctimas participen en las investigaciones (derecho de coadyuvancia) y cantidad de procesos donde se han ejercido, entre otra información desagregada.

2. SITUACIÓN DE LOS JUICIOS EN CASOS DE CRÍMENES CONTRA LA PRENSA

En lo relativo a “sancionar a los autores” de agresiones contra la prensa, no existe información desagregada (base de datos) en los Tribunales locales que permita conocer la situación.

A nivel federal **sólo existe 1 sentencia condenatoria desde el 2006**, sin embargo tampoco existe información desagregada (base de datos) de la cantidad de casos que actualmente conocen los Tribunales federales. De acuerdo a la información obtenida mediante solicitudes expresas hechas a la FEADLE, se reportaron 47 casos bajo conocimiento de Juzgados Federales en espera de ser resueltos.

No obstante que el 6 de mayo de 2013 entraron en vigor las reformas legales por las que se eliminaron los obstáculos para la búsqueda de justicia en casos de agresiones cometidas contra la prensa, siguen pendientes las adecuaciones reglamentarias a la PGR para garantizar plenamente el derecho de las víctimas dentro el proceso penal, en particular por la falta de colaboración entre los “agentes del ministerio público” adscritos a la FEADLE (quienes realizan la investigación) y los “agentes del ministerio público” adscritos a los Juzgados Penales (quienes realizan la defensa de la acusación criminal).

En consecuencia, el Estado mexicano para atender la **recomendación 20.c** realizada por este Comité en el 2010 debe proporcionar “información detallada sobre los procesos penales

relativos a amenazas, ataques violentos y asesinatos de periodistas y defensores de los derechos humanos”, por lo que resulta necesario brinde información de la cantidad de procesos abiertos, en trámite y concluidos, así como el sentido de las resoluciones (incluyendo lo relativo a las medidas establecidas para la reparación del daño), el tiempo de duración de los procesos (señalar fecha de inicio y conclusión), zona geográfica (de la comisión de la agresión y de seguimiento del proceso penal), tipo de autoridades que intervinieron en el proceso penal (federal, estatal o municipal), medidas adoptadas para garantizar la seguridad de las víctimas en su búsqueda de justicia, entre otra información desagregada.

- 3. SITUACIÓN DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN EN CASOS DE CRÍMENES CONTRA LA PRENSA.** En cuanto a las “medidas adoptadas por el Estado mexicano para proteger el derecho a la vida y a la seguridad”, el 25 de junio de 2012 se publicó la “ley para la protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas” y el 30 de noviembre de 2012 su Reglamento, por lo que desde el de octubre de 2012 empezó a funcionar el actual “Mecanismo para la protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas” (Mecanismo) que sustituye al “Comité Consultivo para la Evaluación y Recomendación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas” (Comité), creado el 03 de noviembre de 2010,⁷ aunque no se conozca el instrumento jurídico por el que se hizo dicha sustitución y en consecuencia la forma en que se debieron transferir los casos del Comité al Mecanismo.

La existencia del mecanismo no implica la desaparición de la obligación de garantizar la protección de las víctimas del delito que tiene la PGR y cualquier órgano encargado de la investigación de delitos (artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Tampoco se eliminó el deber de la CNDH de otorgar medidas cautelares (artículo 40 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) y tampoco el derecho de toda víctima a ser protegida (artículos 7 y 8 de la Ley General de Víctimas).

Aunque se crearon recientemente normas cuyo objetivo es establecer las reglas que permitan brindar protección efectiva a periodistas y personas defensoras de derechos humanos, la situación actual en la operación del mecanismo es deficiente al no cumplir con las obligaciones legales y en algunos casos incrementar la vulnerabilidad de las beneficiarias del “Mecanismo de protección”. Sin duda, la creación de la normatividad fue un avance, sin embargo su operación dista de ajustarse tanto a la normatividad como a las necesidades actuales en materia de seguridad, así de las 131 solicitudes (58 de periodistas y 73 de personas defensoras de derechos humanos) de incorporación recibidas desde su creación y hasta febrero de 2014, sólo se habían

7 Creado mediante el Convenio de Colaboración para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas celebrado entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Seguridad Pública Federal (extinta) y la Procuraduría General de la República

incorporado 82 casos de los que habían resuelto 28 de los cuales en 25 se otorgaron medidas de protección (existía un déficit de atención en 54 casos incorporados), de acuerdo a información proporcionada por el Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección.

Asimismo resulta especialmente preocupante que en casos de beneficiarios incorporados que sufren nuevas agresiones se les da trámite como si se tratara de casos ordinarios y no extraordinarios sin importar que las nuevas agresiones involucren intrusiones ilegales a sus viviendas y privación ilegal de la libertad de personal asignado para el servicio de escolta.

Por lo anterior se presenta información sobre las principales deficiencias en la operación del Mecanismo de Protección:

NORMATIVOS:

Coordinación Interinstitucional. No existen lineamientos que establezcan con toda claridad el grado de intervención de los organismos estatales involucrados y las modalidades (procedimientos) que deben realizar en el conocimiento y seguimiento de casos.

Relación con otras normas aplicables. No existe una aplicación integral y respetuosa de la obligación de una interpretación pro persona en temas de protección que implica la aplicación de las siguientes normas: Código Federal de Procedimientos Penales, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal; Ley General de Víctimas; Convenio marco de atención a víctimas del delito, entre otras.

Convenios de Cooperación con las entidades: Los Convenios de Cooperación con las entidades federativas, tienen la finalidad de “hacer efectivas las medidas previstas en el Mecanismo para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad” de las beneficiarias. Sin embargo a la fecha de elaboración del presente sólo 25 estados de la República Mexicana han firmado estos Convenios. La falta de Convenios de Cooperación no debe ser pretexto para omitir el cumplimiento de las medidas otorgadas por el Mecanismo ya que la finalidad de los convenios sólo es mejorar la colaboración interinstitucional.

Orgánicos.

Número de personal y organigrama. De acuerdo a la información proporcionada por el titular de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo a las organizaciones de la sociedad civil, en junio de 2013, se contaba con el 90% de ocupación de las plazas

de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, lo cual no necesariamente implicaba que se cubrieran la misma proporción de la vacantes en las Unidades Auxiliares de la Coordinación Ejecutiva Nacional, cuyas funciones y atribuciones son diferentes. En febrero de 2013 -cinco meses después de iniciado su funcionamiento- el Mecanismo señalaba que había ocupado 10 de 15 plazas destinadas en la Ley de Protección y su Reglamento para las Unidades Auxiliares de la Coordinación Ejecutiva Nacional. Hasta septiembre de 2013, la Coordinación Ejecutiva Nacional reportaba la integración de 19 servidores públicos al Mecanismo. De esos puestos, no hay claridad sobre el cumplimiento de los perfiles señalados en la Ley de Protección.

En lo referente al cumplimiento de los perfiles previstos en la Ley de Protección y su Reglamento, cobra relevancia la falta de precisión sobre el personal que labora hoy en día la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida la cual debe integrarse por al menos cinco personas expertas en materia de evaluación de riesgo y protección. Una de ellas deberá serlo en la defensa de derechos humanos y otra del ejercicio del periodismo y libertad de expresión. Así mismo, se debe conformar por un representante de la Secretaría de Gobernación, un representante de la PGR y un representante de la Secretaría de Seguridad Pública, todos con atribuciones para la implementación de las Medidas Urgentes de Protección. Por su parte, en la “Unidad de Evaluación de Riesgo” se contemplan, de acuerdo a la normatividad aplicable, por lo menos 5 personas: un especialista en derechos humanos; un especialista en periodismo; un comisionado de la Secretaria de Gobernación; un comisionado de la PGR y un comisionado de Secretaria de Seguridad Pública Federal, ahora Comisión Nacional de Seguridad.

El Reglamento señala que la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, deberá contar con 5 integrantes. De ellos, uno de ellos experto en derechos humanos, otro en periodismo y otro en sistematización e informática. Tampoco existen datos precisos sobre el cumplimiento de los perfiles ordenados en el Reglamento, como también sucede con las otras dos Unidades Auxiliares.

Operativos

Capacidades materiales y financieras

Presupuesto. De acuerdo a la información pública, el Mecanismo contó para el año 2013 con 129.5 millones de pesos para cubrir los gastos de la implementación de las

medidas, a través de un fideicomiso público que funciona conforme a las Reglas de Operación de aprobadas por la Junta de Gobierno del Mecanismo el 27 de febrero de 2013. A la fecha, las Reglas de Operación del Fideicomiso han sido aprobadas y publicadas (meses después de la fecha en que debieron emitirse), mientras que el Comité Técnico del Fideicomiso ha sido conformado. Sin embargo, la Coordinación Ejecutiva Nacional operó durante el 2013 con el presupuesto asignado para la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos adscrita a la Subsecretaría Jurídica y de Derechos Humanos de Gobernación y no con el dinero del Fideicomiso. Hasta marzo de 2014, no se ha utilizado el Fideicomiso, impidiendo se aplique para medidas de infraestructura que garanticen la seguridad de las personas beneficiarias, pues tal como lo establecen las Reglas de Operación del Fideicomiso, el monto asignado será utilizado para: sistemas de circuito cerrado de televisión, luces sensoriales e iluminación perimetral, alarmas, sistemas de monitoreo vía internet, detectores de metales fijos y portátiles, cercas de protección perimetral y reforzamiento de puertas, ventanas, cerraduras y candados, sistemas de Posicionamiento Global (GPS), microchips de localización, puertas blindadas, rejas de protección, interfonos, adquisición y/o arrendamiento de vehículos ordinarios y blindados, equipos de telefonía celular y satelital, equipos de radiocomunicación, entre otras.

Materiales. De acuerdo a la información conocida, no existe equipamiento de infraestructura disponible de forma inmediata para la adopción de medidas de protección, ni tampoco se conoce si se cuenta con un inventario de alternativas existentes en otras dependencias del Gobierno Federal o de los Gobiernos Estatales que han suscrito Convenios, esto a fin de conocer las posibilidades existentes.

No existe información pública sobre la existencia de criterios, protocolos o lineamientos para implementación de las medidas por parte de la empresa privada de seguridad a la cual se les adjudicó directamente la provisión de infraestructura y equipo de seguridad. Ello incluye procedimientos que garanticen el resguardo de la información proporcionada.

Misiones. No se tiene conocimiento sobre la existencia de las políticas o lineamientos referentes a viajes y las medidas de seguridad adoptadas por los propios funcionarios de las Unidades Auxiliares de la Coordinación Ejecutiva Nacional cuando realizan misiones y trabajo de campo.

Atención y seguimiento de casos.

Recepción de casos. Aunque la normatividad establece que la solicitud de ingreso al

Mecanismo puede hacerse de diversas formas, a la fecha del presente no existe una política pública de difusión sobre la dirección física, teléfonos, correo electrónico o sitio web de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida. Si bien existe la información en la página de Secretaría de Gobernación, ésta no es de fácil acceso.

Tiempo de decisión. Si bien se contemplan tiempos establecidos a nivel normativo, tanto para casos extraordinarios como ordinarios, éstos no se cumplen. El Mecanismo suele demorar hasta 6 meses para la realización del Estudio de Evaluación de Riesgo tanto en procedimientos extraordinarios (que deberían atenderse en 12 horas) como ordinarios (que deberían atenderse en máximo 1 mes).

Elaboración del Estudio de Evaluación de Riesgo. La evaluación de riesgo se encuentra sustentada en 2 aspectos principales: vulnerabilidad de la Víctima y capacidades de la agresora. En cuanto a la metodología para ubicar las “vulnerabilidades de la beneficiaria” hemos encontrado que de forma preponderante la aproximación se hace sólo respecto a la información proporcionada por las beneficiarias a través de responder un cuestionario y no así a partir de información recopilada por los especialistas en riesgo.

Por lo que respecta a la metodología para la obtención de información de “capacidades de la agresora”, hemos ubicado que los representantes del Mecanismo parten de la necesidad de conocer a la persona que agrede. Ante supuestos de agresores desconocidos, se ve disminuida la posibilidad de corroborar información que debería ser complementada con los datos estadísticos sobre “modus operandi” y de “incidencia delictiva”, así como las capacidades de impacto de las acciones adoptadas por la fuerza pública en casos similares. Otro aspecto a destacar es la aludida imposibilidad de la Coordinación Ejecutiva Nacional de allegarse información de los expedientes penales, administrativos o de otra índole que permitan tener mayor información de las agresoras, particularmente en los casos en que las agresoras son agentes estatales.

Garantía de audiencia en las sesiones de la Junta de Gobierno. Hasta agosto de 2013, no se remitía el “Estudio de Evaluación de Riesgo” a las beneficiarias de forma previa a la decisión de su caso, por lo que se impedía que la determinación de las medidas de protección se realizara con su consentimiento. De esta manera, la participación de las víctimas en las sesiones de la Junta de Gobierno no cumplía efectivamente con enriquecer el Estudio de Evaluación de Riesgo y construir las medidas de común acuerdo.

Comunicación a las beneficiarias de la decisión. Las resoluciones no brindan las razones particulares de la decisión y tampoco se da una explicación a la beneficiaria con suficiente cautela y sensibilidad de la decisión adoptada por la Junta de Gobierno. Tampoco existen planes de monitoreo y contacto periódico con las beneficiarias y/o peticionarias.

Protocolo de seguridad. No se tiene conocimiento de la elaboración de protocolos de seguridad que permitan las beneficiarias tener un “plan de reacción” –con apoyo de Mecanismo de Protección- ante una posible contingencia de seguridad durante la implementación de las medidas, es decir, cuando éstas fallen o no sean suficientes para brindar seguridad y ocurra un nuevo incidente que ponga en riesgo la vida, integridad y libertad personales.

Seguimiento e implementación o modificación de las medidas. De acuerdo al “Protocolo de medidas preventivas, de protección y urgentes de protección”, se cuenta con diversos lineamientos sobre seguimiento, implementación, evaluación, terminación y retiro de las medidas. Sin embargo, resulta necesario incluir modalidades de mayor participación de las beneficiarias y sus representantes por disposición expresa, como podrían ser las “reuniones de seguimiento y de implementación de medidas”.

En consecuencia, el Estado mexicano para atender la **recomendación 20.a** realizada por este Comité en el 2010 debe brindar información detallada de las medidas tomadas “para proporcionar protección eficaz a los periodistas y los defensores de los derechos humanos”, especialmente en los casos de desapariciones, asesinatos, abusos de autoridad y/o tortura entre otros tratos crueles, inhumanos y/o degradantes.

4. SITUACIÓN DE LA CRIMINALIZACIÓN CONTRA EL EJERCICIO DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN (LEYES Y SANCIONES DESPROPORCIONADAS). En materia de “despenalización de la calumnia y la difamación”, y hasta el mes de enero de 2014 se tenía la siguiente situación:

	Entidad Federativa	Penas por difamación	Penas por calumnia	Penas por injuria
1	Baja California	De 3 días a 2 años de prisión y/o hasta	De 6 meses a 2 años de prisión y/o hasta 100	No previsto

	Arts. 185-197	100 días de multa, o ambas sanciones.	días de multa, o ambas sanciones.	
2	Baja California Sur Arts. 336-347	De 1 a 3 años de prisión y hasta 50 días de multa	De 2 a 6 años de prisión y hasta 100 días de multa.	De 10 a 100 jornadas de trabajo en favor de la comunidad o multa de hasta 200 días de salario
3	Campeche Art. 249	No previsto	De 3 meses a 1 año de prisión y multa de 100 a 300 días de salario.	No previsto
4	Colima Arts. 218-225	(Derogado, Periódico Oficial 20 de abril de 2013)	De 2 a 5 años de prisión y multa hasta por 70 unidades	No previsto
5	Guanajuato Arts. 188-190	De 6 meses a 2 años de prisión y de 5 a 20 días de multa	De 6 meses a 2 años de prisión y de 5 a 20 días de multa	No previsto
6	Hidalgo Arts. 191-202	De 3 meses a 2 años de prisión o multa de 15 a 150 días de multa.	De 3 meses a 2 años de prisión y multa de 5 a 50 días de multa.	No previsto
7	Nayarit Arts. 294-304	De 2 meses a 2 años de prisión y multa de 3 a 15 días de salario.	De 6 meses a 2 años o multa de 3 a 15 días de salario.	De 3 días a 1 año de prisión o multa de 1 a 10 días de salario.
8	Nuevo León Arts. 235-239;342-353	De 6 meses a 3 años de prisión y/o multa de 10 a 500 cuotas.	De 2 a años de prisión, y multa de 500 a 1000 cuotas.	De 3 días a 1 año de prisión, y/o multa de 1 a 10 cuotas.
9	Sonora Arts. 284-291	(Derogado, Boletín Oficial del 12 de junio de 2007)	De 3 días a 5 años de prisión o de 20 a 350 días multa.	(Derogado, Boletín Oficial del 12 de junio de 2007)
10	Tabasco Arts. 166-174	De 6 meses a 3 años de prisión y multa de 50 a 200 días multa.	De 6 meses a 3 años de prisión y multa de 50 a 200 días de multa.	No previsto
11	Tlaxcala	De 1 mes a 2 años y	De 1 mes a 5 años y de	De 3 días a 1 año y

	Arts. 248-255	de 4 a 40 días multa.	2 a 20 días multa.	hasta 10 días multa
12	Yucatán Arts. 294-305	De 3 días a 2 años de prisión o de 20 a 200 días de multa.	De 6 meses a 2 años de prisión o de 10 a 200 días de multa.	De 3 días a 2 años de prisión o de 2 a 20 días de multa
13	Zacateas Arts. 272-284	No previsto	De 3 meses a 5 años y multa de 5 a 15 cuotas	No previsto

Y en los estados de Tlaxcala y Baja California durante el último año se tiene conocimiento del inicio de 5 procesos de investigación penal en contra de periodistas en cada uno de estos estados.

Además de que se mantiene la existencia de los llamados delitos contra el honor, ARTICLE 19 ha ubicado la aplicación de otros delitos para inhibir el ejercicio periodístico o sancionarlo. Así en el 2013 como se ha dado muestra de ello resultaron ejemplares los casos de Baja California, el Distrito Federal y Chiapas.

En Chiapas bajo el legítimo interés de salvaguardar la función pública, aunque con deficiente técnica legislativa que significó la creación de una norma penal contraria a los estándares internacionales, el 7 de marzo de 2013, el Congreso de Chiapas aprobó casi por unanimidad la Iniciativa presentada por el Gobernador Manuel Velasco para incluir en el Código Penal de Chiapas un delito que sancionaba la obtención de información sobre la fuente policiaca y de justicia, teniendo una redacción vaga que genera un efecto inhibitor en el derecho a la información. El decreto No. 158 publicado el lunes 11 de marzo en el Periódico Oficial del Estado (Tomo III, No. 020), adiciona el artículo 398 Bis del Código Penal para el Estado de Chiapas señala que:

“Se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo, a quien realice actos tendientes para obtener información de los cuerpos de seguridad pública, de persecución o sanción del delito o la ejecución de penas sobre su ubicación, actividades, operativos o sus labores, en general.”

Por lo anterior la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó el 10 de abril una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que fue radicada bajo el número 11/2013.

Ante la evidente violación de los derechos humanos, se modificó el delito mediante el decreto No. 193 publicado el 01 de mayo de este año en el Periódico Oficial del Estado (Tomo III, No. 030), proponiendo una reforma que mantiene la inconstitucionalidad del delito, ya que sigue siendo incongruente con la libertad de expresión, y el derecho de acceso a la información, al tener una redacción vaga que impide conocer con certeza el alcance de las conductas prohibidas.

Por lo anterior en ARTICLE 19 se hizo la revisión de las normas penales de México que podrían implicar un uso arbitrario en contra de los derechos humanos libertad de expresión y el de acceso a la información, resultando que los siguientes 10 estado cuentan con esa problemática:

Coahuila	Artículo 280 bis. Sanciones y figura típica de facilitación delictiva.
Chiapas	Artículo 398 bis. Delitos cometidos contra servidores públicos.
Durango	Artículo 228 bis. Delitos contra la seguridad pública y el uso indebido de información sobre actividades de las instituciones de seguridad pública, de procuración e impartición de justicia y del sistema penitenciario
Jalisco	Art. 134 bis. Delitos cometidos contra representantes de la autoridad Artículo 143 ter. Utilización ilícita de información confidencial
Nayarit	Artículo 186 bis. Delitos cometidos contra servidores públicos
Nuevo León	Artículo 192. Delitos cometidos contra instituciones oficiales y servidores públicos
Quintana Roo	Artículo 204 bis. Uso indebido de información sobre las actividades de seguridad pública y procuración de justicia
Tabasco	Artículo 366. Delitos contra las actividades de las instituciones oficiales
Tamaulipas	Artículo 188 bis. Delitos cometidos contra servidores públicos
Zacatecas	Artículo 141 ter. Asociación delictuosa y facilitación delictiva

En junio de 2013 la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio un gran avance para establecer las reglas que permitan eliminar aquellos delitos incompatibles con la libertad de expresión y otros derechos humanos, así el Pleno de la SCJN con una votación mayoritaria de 10 votos a favor y 1 en contra, resolvió la inconstitucionalidad del artículo 373 del Código Penal de Veracruz que regulaba el “delito de perturbación del orden público” y que fuera conocido como la “ley antituitera” creada en el año 2011.

Adicionalmente se ha detectado la utilización de delitos que por su ambigüedad permiten la aplicación arbitraria para inhibir o castigar el ejercicio periodístico, los delitos utilizados son aquellos por lo que se pretende proteger la “seguridad nacional” y el “orden público”, así como prohibir la “apología del odio y la incitación a la guerra”. Entre los delitos que han servido para inhibir o sancionar el ejercicio del derecho de libertad de expresión se encuentran los de “ultrajes a la autoridad” y de “resistencia de

particulares” que existen en todo el país.

Los estados donde existe el llamado delito de “provocación”: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.

Los estados donde existe el delito de “incitación”: Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz.

El delito de apología lo contemplan todos los Estados dentro del tipo penal de provocación, con excepción de Zacatecas que lo contempla como un tipo penal autónomo. Los Estados que lo tipifican de manera conjunta son Baja California, Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

La información anterior se presenta en relación a las recomendaciones que en materia de libertad de expresión realizó este Comité al revisar el 5° informe periódico del Estado mexicano en el año 2010.

IV. Información sobre la situación nacional sobre el grado de cumplimiento a otras obligaciones adquiridas por el Estado mexicano conforme el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

A continuación se brinda información complementaria sobre la situación del cumplimiento a las obligaciones internacionales establecidas en los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Y en consecuencia establecer la situación actual por la que se garantiza a los periodistas y defensores de los derechos humanos el derecho a la libertad de expresión en la realización de sus actividades.

5. SITUACIÓN DE VIOLACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN CONTEXTO DE MANIFESTACIONES PÚBLICAS Y ACTOS DE PROTESTA PÚBLICA. Restricciones y limitaciones para el uso del espacio público para el ejercicio de la libertad de expresión (manifestaciones públicas y protesta social)

Durante los meses de campaña electoral de 2012, en la Ciudad de México ARTICLE 19 documentó 22 agresiones en contra de la prensa en el contexto de manifestaciones, agresiones cometidas no sólo por manifestantes sino por elementos de la fuerza pública. Y el 1° de diciembre del 2012 al menos 7 periodistas fueron objeto de agresiones y abusos mientras daban cobertura a las protestas y disturbios ocurridos en la toma de Enrique Peña Nieto como presidente de la Republica.

En el 2013 la violencia en las protestas de la Ciudad de México fue regla donde las autoridades optaron por el camino de la represión y la confrontación directa con manifestantes y medios de comunicación, negando en los hechos la relación entre el artículo 19 (libre expresión), artículo 21 (reunión pacífica) y artículo 22 (libre asociación) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que posibilita el ejercicio pleno de las personas en los asuntos públicos y donde las autoridades públicas tienen la responsabilidad no sólo de abstenerse de interferir en el ejercicio simultáneo de estos derechos sino también facilitar su plena realización.

Así durante el año 2013 fue común la realización de detenciones arbitrarias y ataques contra la integridad de personas de manifestantes, periodistas e incluso defensores de derechos humanos durante el desarrollo de actos de protesta pública. Entre los que resaltan los casos del 1° de septiembre de 2013 donde se fijó la alternativa de libertad provisional a periodistas por un monto aproximado de 9,700 USD y así evitar llevar su proceso en prisión al presumirles culpables (violatorio de la presunción de inocencia). De igual forma el 2 de octubre de 2013 se registró el mayor número de agresiones en contra de periodistas en una sola tarde, donde se infligieron intencionalmente dolores o sufrimientos graves (tanto físicos como mentales) con el fin de castigarles por su labor de documentación de los hechos y/o intimidarles o coaccionarles por ello, dichas agresiones fueron cometidas tanto por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones (prioritariamente elementos de policía) como de civiles que eran claramente ubicables por personal de seguridad pública en flagrancia y aun así no impidieron las mismas, implicando una especie de consentimiento y aquiescencia. El saldo: **46 casos documentados por ARTICLE 19** (30 hombres, 11 mujeres y 5 personas que por seguridad no se indica), de los que **32 casos fueron agresiones directas de policías** (1 que coincidió con agresiones cometidas por persona de identidad desconocida); 8 por agresoras de identidad desconocida; 3 por civiles con comportamiento policial; y 3 por personas con rostro cubierto.

1	Tentativa de homicidio (le dijeron lo matarían y el golpe con un extintor en el rostro tuvo esa intención)
10	Golpes por pedrada (6 por policías)
10	Golpes con tolete por policías
6	Golpes con escudo por policías (uso como una especie de guillotinas)
4	Golpes a persona derribada por policías
2	Rociadas con extintor por policías
3	Detenciones momentáneas. (1 por policías y 2 por civiles con comportamiento policial)
5	Robos de equipo para el trabajo (2 por policía)

3	Intentos de robo (1 por policía)
8	Daño a equipo de trabajo por policías

Lo anterior da muestra de la actual criminalización de la protesta que asume múltiples formas: (1) **la represión desproporcionada** de los manifestantes (especialmente por la falta de protocolos de actuación policíaca y/o su aplicación en contextos de manifestaciones públicas); (2) la **investigación y persecución penal de grupo sociales** (con frecuencia dirigida hacia los líderes o personas visibles de los movimientos); (3) la **descalificación y estigmatización criminal de las organizaciones o personas que se manifiestan públicamente**. Dicha criminalización, también implica la creación normas administrativas (leyes para limitar y sancionar por el uso del espacio público mediante arrestos administrativos) y penales (delitos ad hoc contra manifestantes) que posibilitan la persecución penal de grupos y personas y de sus acciones de manifestación pública, alcanzando a quienes ejercen el periodismo.

Adicionalmente la **falta de investigaciones adecuadas** en contra de las responsables de agredir a manifestantes, defensores de derechos humanos y periodistas. Entre las principales deficiencias se encuentra que **en los procesos sancionadores administrativos** las víctimas no son parte formal del mismo, limitando su actuación en la parte probatoria así como en la posibilidad de obtener reparación del daño.

Finalmente, en el último año ARTICLE 19 ha ubicado las siguientes normas por las que se ha pretendido limitar el uso del espacio público para el ejercicio de la protesta pública: **1) Reformas al Código Penal Federal propuesta por el Diputado Sotomayor 2) segunda iniciativa sotomayor, 3) reformas al código penal para el Distrito Federal, 4) Ley Jalisco, 5) Ley Borge, 6) cerrar con análisis de Ley SLP. Sobre todas hay posicionamiento o blogs.**

6. SITUACIÓN DE CONTROLES INDIRECTOS EN CONTRA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN MEDIANTE LA ASIGNACIÓN DISCRECIONAL DE PUBLICIDAD OFICIAL

La arbitrariedad y el favoritismo en la asignación han viciado de manera estructural la relación entre medios y gobierno. Se ha llegado a una dinámica de presiones mutuas y de “vicios aprendidos.” La posibilidad de “negociar” la publicidad oficial promueve la autocensura, e inhibe la función social y de vigilancia que los medios de comunicación deben desempeñar en una sociedad democrática.

Asignar masivamente publicidad oficial en México sobre bases partidistas y políticas moldea poderosamente el contenido de los medios. Las autoridades federales y locales aprovechan la falta de regulación para controlar las líneas editoriales de los medios. A pesar de las recomendaciones que exigen una regulación, no se ha logrado avanzar en la construcción de criterios de asignación claros.

Una profunda falta de transparencia dificulta la comprensión y la reforma de la publicidad

oficial. A pesar de las obligaciones constitucionales y las promesas presidenciales la regulación sobre la publicidad oficial sólo existe en contextos electorales. El artículo 134 (2007) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe el uso propagandístico de la publicidad oficial pero pocas veces se ejecuta esta disposición. En julio 2012, el presidente Enrique Peña Nieto se comprometió a regular la publicidad oficial pero su promesa sigue siendo un asunto pendiente.

El uso arbitrario de la publicidad oficial agudiza la concentración en la propiedad de los medios de comunicación y crea una falsa sensación de pluralismo. Mantiene a los llamados “pasquines”, medios de comunicación, sobre todo entre la prensa escrita y en Internet, que sobreviven únicamente gracias a fondos del gobierno y que tienen una audiencia real mínima.

Gastos millonarios en publicidad oficial promoviendo a políticos o agendas partidistas sin que se haya comprobado su impacto positivo sobre el debate público, subsidian a los medios de comunicación favorecidos. Los gobiernos federal y estatales gastan cada año cerca de 12 mil millones de pesos (905 millones de dólares) 45 en publicidad sin tener ninguna indicación clara de que ésta sea eficaz o llegue a los grupos a los que está destinada.

7. SITUACIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Grado de cumplimiento respecto el derecho a saber incluyendo el derecho a la verdad y del derecho de acceso a la información pública y gubernamental.

El 10 de febrero de 2014 entró en vigor la reforma constitucional en materia de transparencia por la que se eliminan los regímenes de excepción, obligando a sindicatos, partidos políticos, fideicomisos públicos y cualquier persona que reciba y ejerza recursos, a transparentar y dar acceso a cualquier información de interés público. Asimismo se le otorga autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) quien además tendrá la facultad de revisar las respuestas del poder ejecutivo, legislativo, judicial (con excepción de las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y los órganos autónomos así como la facultad de revisar las resoluciones de los órganos garantes del derecho de acceso a la información local. Sin duda es un avance en materia de libertad de expresión, sin embargo está pendiente la ley general que homologará las garantías para el ejercicio del derecho a la información, por lo que es recordar que aún con la Ley General en materia de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley de Archivos, la armonización de las 33 legislaciones locales y la federal y los procesos de designación de los nuevos Comisionados en los distintos órganos garantes, el derecho a la información no será garantía sin el establecimiento de una política proactiva de información que se ajuste al deber de máxima publicidad.

La consolidación del derecho de acceso a la información requiere que se abone a la máxima protección del derecho en donde se establezcan –entre otras cosas- los aspectos siguientes: a) *La publicidad de toda la información en manos de los sujetos obligados;* b) *La definición clara y precisa de las restricciones al derecho de acceso a la información, su temporalidad y su aplicación;* c) *La estricta publicidad de información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad;* d) *La interpretación de las solicitudes de información conforme al principio de máxima publicidad, razonabilidad, proporcionalidad e*

interés público; e) La definición de obligaciones específicas de transparencia para los nuevos sujetos obligados (partidos políticos, sindicatos, fideicomisos públicos); f) La definición de obligaciones específicas de transparencia de los órganos garantes del derecho de acceso a la información; g) La inclusión de un presupuesto basado en resultados como obligación general de transparencia para todos los sujetos obligados; h) La obligación de generar información por los sujetos obligados, acompañado de la facultad del Instituto y los órganos garantes locales para ordenar su generación; i) La definición del proceso de sustanciación del recurso de revisión de la Consejería Jurídica de Presidencia en casos de seguridad nacional; j) La ampliación de las facultades del Instituto y los órganos garantes del derecho de acceso a la información a fin de que se generen criterios de interpretación de la ley y se promuevan el derecho de acceso a la información a la población en general y se prevean mecanismos para llegar a la población en situación de vulnerabilidad; k) La inclusión de un marco específico de sanciones ante la vulneración del marco regulatorio en materia de transparencia y acceso a la información

En materia del **derecho a la verdad**, el Poder Judicial reconoció que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) viola el derecho a la información a través del amparo otorgado a ARTICLE 19 para conocer la verdad sobre la masacre de los 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas. Lo anterior en virtud de que con anterioridad el IFAI había señalado no contar con facultades, aptitud, pericia, conocimiento o personal para investigar y calificar la existencia de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Lo anterior en violación a su deber de garantizar el derecho a la verdad de la sociedad previsto en el artículo 14 de la LFTAIPG.

8. RELACIÓN ENTRE LOS ARTÍCULOS 19 Y 20 DEL PIDCP. Discurso de odio y apología del delito.

En México no existen normas jurídicas que regulen lo previsto en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sin embargo los intentos de establecer responsabilidades ulteriores han sido diversos. El caso más representativo fue con la sentencia dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de marzo de 2013 al resolver el Amparo Directo en revisión 2806/2012 donde sin la existencia de una ley que regule la prohibición del discurso de odio impusieron una condena por la presunta existencia del mismo, lo anterior violentando el estándar establecido por el llamado test tripartita.

De igual forma se ha vuelto práctica común el intento de censura previa y control de contenidos en casos de obras artísticas y/o musicales que reflejan la llamada “narco cultura”, sea a través de los denominados “narco corridos” o de otras expresiones artísticas, lo anterior bajo el argumento de evitar el discurso de odio y/o la apología del delito.

México, 25 de abril de 2014.

ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica