

# DISCURSO SIN RESULTADOS

**INFORME SOBRE LA FISCALÍA ESPECIAL  
PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS COMETIDOS  
CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN  
(FEADLE)**

**ARTICLE<sup>19</sup>**

Diciembre 2012



# **DISCURSO SIN RESULTADOS**

**INFORME SOBRE LA FISCALÍA ESPECIAL  
PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS COMETIDOS  
CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN  
(FEADLE)**



Diciembre 2012

“Los puntos de vista expresados en este estudio pertenecen al autor y no necesariamente reflejan los del Gobierno Británico, la Embajada Británica en México o cualquier otra institución relacionada.”



Embajada Británica  
en México



Diciembre 2012

El presente documento fue elaborado por ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica.

Agradecemos el generoso apoyo de la Embajada Británica en México para la realización del presente documento.

ÍNDICE .....	3
INTRODUCCIÓN .....	5
SOBRE LA MATERIA .....	6
VIOLACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN .....	11
RECOMENDACIONES INTERNACIONALES DIRIGIDAS A MÉXICO EN MATERIA DE INVESTIGACIONES EFECTIVAS EN CASOS DE DELITOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN .....	13
LAS INCONSISTENCIAS DE ORIGEN Y LIMITACIONES INSTITUCIONALES DE LA FEADLE .....	15
EL CONTEXTO.....	17
FUNDAMENTOS LEGALES E INCONSISTENCIAS EN EL ORIGEN.....	18
OPACIDAD Y FALTA DE RESULTADOS DE LA FISCALÍA .....	22
RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FEADLE .....	25



El presente análisis resalta las deficiencias de La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), al dejar en evidencia que carece de un marco normativo adecuado para cumplir con las obligaciones internacionales en la materia como son prevenir, investigar y sancionar toda violación a la libertad de expresión por parte del Estado mexicano.

Asimismo, se demuestra que la FEADLE no ha cumplido con el objeto por el cual fue creada, es decir proteger a quienes ejercen la libertad de expresión desde los medios de comunicación. No cuenta con la estructura administrativa adecuada para operar, sus facultades son acotadas y no responden al contexto de inseguridad generalizada convirtiéndose así en un obstáculo más de los que enfrentan tanto víctimas como sus familiares en el acceso a la justicia y una reparación del daño adecuada.

A lo largo de la historia reciente, abundan los ejemplos de la creación de instituciones ineficaces que son paliativos e inclusive pueden servir como distractores de la inoperancia del Estado. Instancias inútiles con nombres rimbombantes que carecen de capacidades reales para atender el problema por el cual fueron creadas.

De esa forma, la falta de efectividad y eficacia en la búsqueda de verdad, justicia y reparación, al enviar un mensaje de impunidad generalizada, genera un ambiente de autocensura por el efecto inhibitorio que la falta de investigaciones adecuadas produce entre las personas que ejercen la libertad de expresión a través de los medios de comunicación.

Es evidente la existencia de normas e instituciones que pretenden responder a los señalamientos internacionales. Por tal motivo, el presente trabajo muestra un panorama que evidencia la falta de resultados de un órgano de Estado que podrá ser presentado como adecuado ante organismos internacionales.

Durante la elaboración del presente trabajo, se ha presentado ante el Senado de la República una iniciativa<sup>2</sup> de adecuación legislativa para cumplir con el mandato hecho en la reforma constitucional a la fracción XXI del artículo 73 de facultar a las autoridades federales para conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. No obstante que el proceso de adecuación normativa ha iniciado, donde ARTICLE 19 ha participado, es necesario presentar el estado actual de la FEADLE y evidenciar las necesidades para que un organismo especializado en la materia logre con su objetivo.

---

1 ARTICLE19 utiliza y promueve el uso de un lenguaje no discriminatorio y/o sexista. La violencia de la que son víctimas las y los periodistas en México, posee particularidades insoslayables de acuerdo a la identidad de género de las víctimas. Sin embargo en aras de facilitar la lectura del presente documento se optó por utilizar el genérico masculino y femenino de manera indistinta por lo que se pide la tolerancia a las lectoras y lectores.

2 <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=38292>

## SOBRE LA MATERIA

La libertad de expresión es considerada como piedra angular de la democracia al servir como medio para el intercambio de ideas e informaciones. Asimismo la libertad de expresión es una herramienta esencial para la defensa de todos los demás derechos humanos, particularmente por su importancia en los principios de transparencia, rendición de cuentas y publicidad de la actuación estatal.

En sus interpretaciones más amplias, propias del lenguaje de la política, de la sociología y del arte, la libertad de expresión abarca las opiniones individuales y los debates públicos sobre las ideas y el intercambio de conocimientos; las diversas manifestaciones culturales, sociales, científicas y artísticas; hasta el ejercicio periodístico y de todas aquellas personas involucradas en los procesos de comunicación social. Sin importar la forma de manifestación, todas se refieren al ejercicio del mismo derecho, el derecho a la libertad de expresión.

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce este derecho en diferentes instrumentos internacionales (universales y regionales), que de acuerdo a la Constitución Federal conforman el marco jurídico mexicano y deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Entre los instrumentos internacionales que establecen las bases de la libertad de expresión encontramos:

El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH):

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

### 6


Del anterior artículo se desprende el derecho de toda persona a manifestar sus opiniones sin que pueda ser molestado de forma alguna por las mismas, asimismo se establece la libertad de expresión que implica la posibilidad de su difusión por cualquier medio, y finalmente se consigna el derecho genérico de las personas al acceso a la información integrándose por la posibilidad de investigar y recibir informaciones de cualquier índole.

Este artículo ha sido encargado para su seguimiento a la Relatoría Especial sobre la Promoción y protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, de la Organización de Naciones Unidas, según la resolución 1993/45 de 5 de marzo de 1993 de la Comisión de Derechos Humanos sustituida por el Consejo de Derechos Humanos.

El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
  - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.



Del cual se desprende el derecho a no ser molestado por ningún tipo de opiniones, así como el derecho a la libertad de expresión que contiene tanto el derecho a manifestarlo como el de acceder a la información sin importar la forma de emisión de la expresión. Además este artículo señala que el derecho a la libertad de expresión a diferencia del derecho a la manifestación de opiniones, puede ser sujeto a restricciones que se deben ajustar a la llamada prueba o test tripartito, esto es, que la restricción se establezca en una ley previa, se ajuste a los fines del derecho internacional de los derechos humanos (incisos "a" y "b" del numeral 3 del artículo en cita) y ser necesaria para salvaguardar dichos fines.

El Comité de Derechos Humanos (Comité) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del PIDCP. Para ello todos los Estados partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos, y el Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado parte en forma de "observaciones finales". Además del procedimiento de presentación de informes, el artículo 41 del Pacto establece que el Comité debe examinar las denuncias entre los Estados. Además, el Primer Protocolo Facultativo del PIDCP otorga al Comité competencia para examinar las denuncias de los particulares en relación con supuestas violaciones del PIDCP cometidas por los Estados partes en el PIDCP. El Comité también publica su interpretación del contenido de las disposiciones de derechos humanos del PIDCP, denominadas observaciones generales sobre cuestiones temáticas o sus métodos de trabajo.

El artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH):


#### Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
  - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
  - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

El artículo en cita establece el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, el cual incluye el derecho a buscar y recibir información así como el de difundir las ideas o informaciones por cualquier medio. Asimismo establece que el derecho no es absoluto al ser posible la responsabilidad ulterior pero proscribiendo la censura previa salvo en casos de espectáculos públicos a fin de proteger la moral de la infancia y adolescencia. No obstante lo anterior establece que toda restricción debe ajustarse a la prueba o test tripartito y enfatiza la prohibición de toda restricción al derecho de expresión por vías o medios indirectos. Finalmente establece la prohibición de la propaganda a favor de la guerra así como la apología del odio, sea nacional, racial o religioso y que constituya incitación a la violencia o acciones ilegales similares contra otras personas.

La interpretación y decisión relacionada con la CADH, corresponde en última instancia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), sin que ello obste para que exista una interpretación autorizada para la Comisión





Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) así como para la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión que fue creada por la CIDH en octubre de 1997, durante su 97° Período de Sesiones.

Los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, 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. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.



El artículo 6° establece el derecho humano a la libertad de expresión, mismo que no podrá restringirse salvo en caso que afecte otros derechos o fines legítimos. Asimismo establece el derecho a la información de toda persona. El segundo párrafo desarrolla el derecho de acceso a la información pública así como la salvaguarda de los datos personales.

El artículo 7° establece el derecho a la libertad de imprenta o de prensa y la prohibición de la censura previa, misma que podrá limitarse conforme a los fines previstos. Asimismo proscribire la posibilidad del secuestro de la imprenta como instrumento del delito.

De acuerdo a nuestro actual sistema constitucional los facultados para emitir la interpretación de los artículos constitucionales son los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya sea que funcione en Pleno o Salas y en materia electoral el Tribunal Electoral. Y en cuanto se instrumente la reforma constitucional de amparo del 6 de junio de 2011, a lo anterior se añadirán los Plenos de Circuito.

Así, la libertad de expresión se encuentra protegida por el derecho internacional de los derechos humanos, tanto en su dimensión individual como social o colectiva.

La dimensión individual se refiere a que la libertad de expresión “[...] no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios [...] de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dediquen profesionalmente a ella”<sup>3</sup>.

La dimensión social de la libertad de expresión se refiere a los sujetos pasivos del derecho, es decir, los que tienen el derecho de recibir informaciones e ideas que no son otros que los miembros de una colectividad: la libertad de expresión *implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno*.<sup>4</sup> Es en este aspecto de la libertad de expresión donde los que ejercen la labor periodística y los comunicadores sociales juegan un papel fundamental. Las personas dedicadas al ejercicio del periodismo en sus diferentes manifestaciones y alternativas son las encargadas de informar y dar a conocer la expresión del pensamiento ajeno y proveer de información a la sociedad para facultarla a llamar a la rendición de cuentas y así promover la participación política informada. Así, toda la sociedad es víctima en caso de una violación a la libertad de expresión.

Las agresiones a periodistas, no sólo son consideradas una agresión individual, sino que tienen una dimensión que afecta a la sociedad en su conjunto en tanto tienen “...un efecto intimidante sobre el libre flujo de información, ya que propagan el miedo a informar sobre abuso de poder, actividades ilegales y otras actividades indebidas en contra de la sociedad”<sup>5</sup>, por lo que resulta necesaria una protección puntual a aquellas personas que ejerzan la libertad de prensa.

Es así como las y los periodistas y las y los comunicadores sociales desempeñan un papel clave en el ejercicio democrático al constituirse en el medio natural para proveer a la sociedad de información. Su función social y política resulta de vital importancia en la sociedad ya que ésta tiene la intención y la posibilidad de lograr un cambio<sup>6</sup>.

---


3 Corte I.D.H, La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 31

4 Corte I.D.H, La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 70. Apud. Eduardo A. Bertoni, El Derecho a la libertad de pensamiento y expresión en el Sistema interamericano de protección de los derechos humanos, en Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara B., Derecho internacional de los derechos humanos, México, UIA- Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Washington College of Law, American University- Distribuciones Fontamara, 2004, pp. 408-409. 771pags.

5 Declaración Conjunta de los Relatores de Libertad de Expresión Mandatos especiales de la libertad de expresión 2006. <http://www.article19.org/pdfs/igo-documents/four-mandates-dec-2006.pdf>

6 Ryszard Kapuscinsky, Los cínicos no sirven para este oficio: sobre el buen periodismo, Madrid, Anagrama, 3ra, edi., 2007.





En septiembre de 2012 la Corte IDH<sup>7</sup> se pronunció sobre la responsabilidad internacional de un Estado cuando se afecta la libertad de expresión (individual y colectiva), por la falta actuación adecuada de agentes de seguridad en situaciones de protesta pública, la falta de una investigación efectiva, la ausencia de protección por parte del Estado así como por la impunidad prevaleciente en casos de agresiones a periodistas en el ejercicio de su profesión y, del efecto amedrentador que puede tener en otros periodistas.

---

7 Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia, sentencia de 3 de septiembre de 2012 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_249\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_249_esp.pdf) y/o [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_248\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_248_esp.pdf)



# VIOLACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Una vez establecida la naturaleza del derecho a la libertad de expresión además de su carácter dual y el impacto en las sociedades contemporáneas, nos referiremos al contexto de violencia e impunidad que enfrenta México en materia de violaciones a la libertad de expresión, particularmente en los ataques en contra de quienes ejercen la labor periodística.

El Estado mexicano tiene la responsabilidad de garantizar en su totalidad el ejercicio pleno de los derechos humanos. La Corte IDH ha sostenido: “dicha obligación general se impone no sólo en relación con el poder del Estado sino también en relación con actuaciones de terceros particulares”<sup>8</sup>. Esto es, sin importar quienes sean los perpetradores –crimen organizado- el responsable por guardar la seguridad de los periodistas es el Estado.

Como Estado parte de la CADH, el Estado mexicano está obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por este instrumento internacional. De manera particular, como lo ha señalado la Corte IDH de Derechos Humanos “si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.”<sup>9</sup>

De acuerdo con la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a las y los periodistas y las y los comunicadores sociales viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión<sup>10</sup>.

Al respecto es necesario apuntar que los ataques contra quienes ejercen la labor periodística no sólo atentan contra la democracia y el libre ejercicio de la libertad de expresión, sino que abre el paso a la violación a otros derechos fundamentales, por los cuales también el Estado es responsable. Es decir, en un contexto de impunidad como el que se vive en México, las violaciones a la libertad de expresión y prensa abren el paso a la conculcación de otros derechos fundamentales también reconocidos en distintos instrumentos internacionales suscritos por México como son: derecho a la vida; derecho a la integridad personal; derecho a la libertad personal; derecho al debido proceso; derecho a la protección judicial; y derecho a la participación política<sup>11</sup>.


A pesar de que la sociedad tiene el derecho de exigir al Estado las instituciones necesarias para la defensa de esta libertad y la protección de quienes hacen posible la realización de ésta, no basta con la sola creación o establecimiento de mecanismos o instancias encargadas de conocer de las violaciones, o la aprobación de leyes, entre otras acciones del Estado, sino que deben ser las medidas necesarias –y adecuadas- para hacer efectivos los derechos y

8 Cfr. Caso de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales, supra nota 1, considerando séptimo; Caso Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales, supra nota 1, considerando séptimo; Caso Bácam Velásquez. Medidas Provisionales, supra nota 1, considerando séptimo; y Caso Eloisa Barrios y otros. Medidas Provisionales, supra nota 1, considerando séptimo.

9 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 175, también ver párrafo 77 que habla sus obligaciones de investigar y castigar estos delitos.

10 Ver Principio 9 en <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm>

11 Respectivamente Derecho a la vida (Art. 4), Derecho a la integridad personal (Art. 5), Derecho a la libertad personal (Art. 7.1), Derecho al debido proceso (Art. 8), Derecho a la protección judicial (Art. 25) y el Derecho a la participación política (Art. 23) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este contexto, es importante evocar la contribución de la Declaración de Teherán (1968), aprobada por la Primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos, para alcanzar acuerdos sobre el carácter interdependiente de todos los derechos humanos, principio universalmente reconocido en nuestros días.



libertades<sup>12</sup>, estas, deben ser eficientes, transparentes y eficaces. Esto es, en un aspecto objetivo (legal-administrativo) que establezca un marco jurídico y el diseño institucional para llevar a cabo sus funciones; así como en un plano subjetivo, donde lo esencial es la voluntad política. De las actuaciones de estas instituciones depende la construcción y mantenimiento de sociedades educadas, informadas y democráticas.

La realidad apunta en otro sentido. La práctica común ha sido crear instituciones estériles que acaparan recursos públicos y crean cortinas de humo que distraen a la sociedad sobre los puntos nodales.

Así las Relatorías Especiales de las diversas regiones del mundo en junio de 2012 y bajo el auspicio de ARTICLE 19 adoptaron la Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión<sup>13</sup>, donde se establecieron diversos principios entre los que destaca que:

Los Estados deberían reflejar claramente en sus sistemas jurídicos y sus prácticas, como se señala a continuación, que los delitos contra la libertad de expresión revisten especial gravedad, puesto que representan un ataque directo contra todos los derechos fundamentales.


Lo anterior implica, en particular, que los Estados deberían:

- i. adoptar medidas especiales de protección para personas que posiblemente sean perseguidas por sus afirmaciones en entornos en los que este problema sea recurrente;
- ii. asegurar que los delitos contra la libertad de expresión estén sujetos a investigaciones y procedimientos judiciales independientes, rápidos y efectivos; y
- iii. asegurar que las víctimas de delitos contra la libertad de expresión tengan acceso a reparaciones adecuadas.

---

12 Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

13 <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=905&IID=2>



# RECOMENDACIONES INTERNACIONALES DIRIGIDAS A MÉXICO EN MATERIA DE INVESTIGACIONES EFECTIVAS EN CASOS DE DELITOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La exigencia de investigaciones adecuadas ante agresiones a periodistas por motivo de su ejercicio de la libertad de prensa, ha sido reiteradamente señalada por diversos organismos encargados de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano. A continuación se reseñan dichas recomendaciones según el sistema (universal o regional) y organismo emisor:

## Sistema de Naciones Unidas

Comité de Derechos Humanos (Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de conformidad con el Artículo 40 del Pacto)

Año	Referencia	Recomendación
2010	CCPR/C/MEX/CO/5 Párrafo 20 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;

13

## Consejo de Derechos Humanos (Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal)

Año	Referencia	Recomendación
2009	A/HRC/11/27 Párrafo 93 57	Crear el marco jurídico adecuado a fin de que la Fiscalía Especial para los delitos cometidos contra periodistas tenga la competencia necesaria para investigar y enjuiciar a los autores con mayor independencia (Países Bajos);
2009	A/HRC/11/27 Párrafo 93 58	Investigar los casos de agresiones y actos de violencia y amenazas contra periodistas y defensores de los derechos humanos (Alemania, Azerbaiyán), a fin de someter a la justicia a los autores (Alemania), e intensificar los esfuerzos para garantizar que la investigación de las agresiones contra los defensores de la libertad de expresión se haga a nivel federal (Dinamarca);
2009	A/HRC/11/27 Párrafo 93 59	Velar por que se investiguen y enjuicien de forma efectiva los delitos y violaciones cometidos contra periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, que se castigue a los responsables y que se dé una respuesta pronta a las denuncias de amenazas, acosos e intimidación de periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, y se adopten medidas adecuadas para su seguridad (Noruega);

### Relatoría especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

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

Año	Referencia	Recomendación
2011	A/HRC/17/27/Add.3 Párrafo 90 e	Adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes y delitos cometidos contra periodistas en virtud de los cuales la hipótesis según la cual el crimen o delito habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente privilegiada y agotada;

#### Sistema Interamericano

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Informe sobre la situación de los derechos humanos en México)

Año	Referencia	Recomendación
1998	OEA/Ser.L/V/II.100 Párrafo 759	Que adopte las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas, defensores de derechos humanos, y miembros de organizaciones sociales.

## 14

### Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

(Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010)

Año	Referencia	Recomendación
2011	OEA/Ser.L/V/II.Doc.5 Párrafo 821 d	Dotar a la Fiscalía Especial y a las procuradurías locales de mayor autonomía y mayores recursos, así como adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes cometidos contra periodistas, en virtud de los cuales la hipótesis según la cual el crimen habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente agotada.
2011	OEA/Ser.L/V/II.Doc.5 Párrafo 821 c	Fortalecer a la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República y a los órganos locales de procuración y administración de justicia. Especialmente, se recomienda adoptar las reformas necesarias para permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión, y garantizar que las posibles violaciones de este derecho sean siempre investigadas por la jurisdicción penal ordinaria.

# LAS INCONSISTENCIAS DE ORIGEN Y LIMITACIONES INSTITUCIONALES DE LA FEADLE

Ante el creciente número de agresiones en contra de periodistas y personas trabajadoras de la comunicación durante la última década y la impunidad que prevalece en estos casos, ARTICLE 19 se dio a la tarea de analizar al organismo creado para prevenir, investigar y poner a disposición de un Juez a los responsables de la creciente violencia contra quienes ejercen la libertad de expresión a través del periodismo.

Adelantándose a las conclusiones, ARTICLE 19 expresa su seria preocupación por los resultados del presente análisis sobre la FEADLE, los cuales evidencian la urgente necesidad de que las autoridades del Estado mexicano se tomen en serio sus obligaciones y, adopten las medidas necesarias para proveer un marco jurídico integral, así como realizar los ajustes institucionales y organizacionales (incluyendo capacitación y sensibilización sobre tema a sus funcionarios y funcionarias) que la fortalezcan para que cumpla con la función social e histórica que le ha sido asignada.

Así, la falta de voluntad política para adoptar medidas efectivas por parte del Estado mexicano para garantizar el derecho a la libertad de expresión ha tenido como consecuencia la creación y permanencia de una Fiscalía Especial en Delitos Cometidos contra Periodistas (FEADP) —hoy llamada Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE)—, la cual carece de facultades y voluntad política para investigar y perseguir los delitos cometidos contra periodistas.

En julio de 2010, mediante el Acuerdo del procurador General de la República A/145/10 se creó la Fiscalía Especial para la atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) dejando sin efecto al Acuerdo A/031/06 emitido en el 2006 por el mismo Procurador General de la República, por el que se dio origen a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP).

A diferencia de la FEADP,<sup>14</sup> la FEADLE es competente<sup>15</sup> para *“dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística”*, pudiendo ejercer la facultad de atracción cuando concurren los siguientes requisitos:

- I. Que el sujeto pasivo del delito ejerza la labor periodística, entendiéndose ésta como la que lleve a cabo una persona física o moral que se dedique a través de un medio de comunicación a tareas de información o de creación de opinión;
- II. Que el delito de que se trate se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa o con motivo de cualquiera de éstos, en agravio de las personas referidas en la fracción anterior;
- III. Que dicho ilícito sea de competencia federal o del orden común, cuando sean conductas conexas con delitos federales, y
- IV. Que el delito de que se trate sea sancionado por las leyes penales con pena privativa de la libertad.

Las competencias otorgadas al titular de la FEADLE son:<sup>16</sup>

- Coordinar a los agentes del Ministerio Público de la Federación designados para investigar y perseguir los delitos competencia de la FEADLE y en las delegaciones de la Procuraduría, pudiendo en su caso concentrar las investigaciones que se consideren pertinentes;

14 Creada para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características lo ameriten.

15 cfr. Numeral segundo del Acuerdo del Procurador General de la República A/145/10, publicado el 05 de julio de 2010.

16 cfr. Numeral cuarto del Acuerdo del Procurador General de la República A/145/10, publicado el 05 de julio de 2010.





- Coordinarse con las instituciones de procuración de justicia de los estados y del Distrito Federal, en términos de los Convenios de Colaboración celebrados en el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, a fin de colaborar, auxiliar y en su caso, asistir a las autoridades locales en la investigación de los ilícitos materia del Acuerdo que crea la FEADLE; y
- Coordinarse con las unidades administrativas u órganos desconcentrados que procedan, para brindar a las víctimas u ofendidos en los asuntos de su competencia, las garantías que en su favor otorga el artículo 20, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás normas relacionadas.

Debido a su carácter especializado en delitos contra periodistas, cometidos en razón del ejercicio de la libertad de expresión, le corresponde a la FEADLE guiar las investigaciones, así como establecer las acciones necesarias requeridas para el trabajo conjunto de diversas instancias e inspeccionar las acciones tomadas en toda investigación y persecución de delitos contra la libertad de expresión.

Si bien en junio de 2012 se aprobó la reforma constitucional<sup>17</sup>, por la cual se otorgó competencia a la Federación para conocer de “los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”, mientras no se hagan las adecuaciones legislativas para instrumentar esta nueva competencia, la FEADLE para lograr su objetivo requiere ejercer de forma proactiva la facultad de atracción en los casos de conexidad<sup>18</sup> entre delitos comunes y federales.

---

17 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5256052&fecha=25/06/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5256052&fecha=25/06/2012) y página 2 de la primera Sección en la versión impresa Tomo DCCV, No. 17

18 De acuerdo al art. 475 del CFPP. “Los delitos son conexos: I.- Cuando han sido cometidos por varias personas unidas. II.- Cuando han sido cometidos por varias personas, aunque en diversos tiempos y lugares, pero a virtud de concierto entre ellas. III.- Cuando se ha cometido un delito: para procurarse los medios de cometer otro, para facilitar su ejecución, para consumarlo, o para asegurar la impunidad”.



En el 2010 se reestructuró el organismo federal encargado de la investigación de delitos cometidos en contra de la libertad de expresión. Los cambios iniciaron en febrero de 2010 con el nombramiento de un nuevo fiscal especial<sup>19</sup>, y en julio de 2010 creó la FEADLE<sup>20</sup> modificando la nomenclatura y algunas de las funciones de la predecesora FEADP.

No obstante la existencia de la FEADLE, la violencia en contra de quienes ejercen la libertad de expresión se ha mantenido en los últimos años. Un ejemplo es el 2012, donde ARTICLE 19<sup>21</sup> registró hasta inicios de diciembre la existencia de 181 agresiones contra periodistas, trabajadores de los medios e instalaciones de empresas de comunicación. Esto es, 9 casos más a los registrados en 2011<sup>22</sup>.

ARTICLE 19 ha documentado que para finales del 2012 los ataques a la libertad de expresión se extendieron ya a 24 diferentes estados de la República y 49.17% de ellos involucra algún tipo de agresión física-material que compromete la vida e integridad física de los periodistas, o bien involucra el despojo o robo del equipo de reporteros y periodistas gráficos, daños al mismo y la pérdida de material periodístico e imágenes.

Desde el año 2000 y hasta el último trimestre del 2012 se tenía registrados 72 asesinatos a periodistas, 13 desapariciones involuntarias y 41 ataques en contra de instalaciones de medios de comunicación.<sup>23</sup> A manera de ejemplo, a finales del 2012 se tenían documentado el asesinato de siete informadores por razones presumiblemente vinculadas con su ejercicio periodístico, así como ocho atentados violentos a medios.

Las anteriores cifras son una muestra clara de la violencia en contra de periodistas, trabajadores de medios e instalaciones de empresas de comunicación, ataques realizados en relación con su ejercicio periodístico. La violencia constante y ausencia de investigaciones adecuadas, enjuiciamiento a responsables con la correspondiente sanción y reparación del daño, son un mensaje de impunidad que repercute en el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa.

Organismos internacionales reiteradamente han alertado al Estado mexicano para que tome las acciones necesarias para salvaguardar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y en consecuencia proteger a quienes la ejercen.<sup>24</sup>

19 <http://www.article19.org/resources.php/resource/1014/en/m%C3%A9xico:-fundamental-que-el-nuevo-fiscal-especial-act%C3%BAE-con-voluntad-pol%C3%ADtica-en-uno-de-los-pa%C3%ADses-m%C3%A1s-peligrosos-para-periodistas>

20 <http://www.libertad-expresion.org.mx/noticias/creacion-de-nueva-fiscalia-para-periodistas-es-insuficiente/>

21 Programa de radio "Zigma periodistas" en Ibero 90.9 del día 10 de diciembre de 2012 <http://ibero909.fm/> y/o <http://ibero909.fm/?s=zigma#programas/zigmaperiodistas/>

22 <http://es.scribd.com/doc/86198851/Silencio-Forzado-El-Estado-complice-de-la-violencia-contra-la-prensa-en-Mexico-informe-2011> página 13

23 <http://www.flickr.com/photos/77679119@N02/7971644934/in/set-72157629682590574>

24 Ver el apartado sobre "Recomendaciones internacionales dirigidas a México en materia de investigaciones efectivas en casos de delitos contra la libertad de expresión" del presente documento.

# FUNDAMENTOS LEGALES E INCONSISTENCIAS EN EL ORIGEN

## I. Aspecto normativo

El Estado mexicano tiene como obligaciones primarias el respetar y proteger los derechos humanos, y ante agresiones a las personas tiene el deber de investigar, enjuiciar y sancionar a responsables garantizando la reparación del daño a las personas afectadas por la violencia.

De acuerdo a la Constitución Federal, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público que debe respetar los derechos de las víctimas, de las imputadas y del debido proceso penal.<sup>25</sup> El derecho a la verdad, justicia y reparación, se configura como un derecho humano frente a conductas criminales así como en una garantía del respeto a otros derechos humanos como son a la vida, la integridad, la propiedad, la residencia, la familia y la libertad de expresión entre otros.

El Procurador General de la República tiene la facultad de crear fiscalías especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.<sup>26</sup> En ejercicio de esta facultad es que creó a la FEADLE, al considerar el interés público del ejercicio de la libertad de expresión y reconocer la existencia de una demanda sentida y reiterada por parte de la sociedad, relativa a mejorar y fortalecer las acciones de gobierno que garanticen la integridad física y moral de quienes desarrollan en México una actividad periodística o de información, a fin de estar éstos en posibilidades de realizar dicha función fundamental.<sup>27</sup>

18

Desde el punto de vista del fundamento legal que crea la Fiscalía, se identifican implicaciones de tipo administrativo y político que repercuten directamente en su operación y plena autonomía. El tener su origen en un Acuerdo del Procurador, significa que la Fiscalía está supeditada a otra área de la PGR y, particularmente a la decisión de una persona para su permanencia, es decir la voluntad del Procurador en turno. Esta falta de certeza jurídica de su permanencia puede repercutir en su margen de operación e independencia si no se establecen lineamientos claros que lo garanticen.

No obstante que, el Poder Ejecutivo ha tenido la oportunidad de crear una Fiscalía con la suficiente independencia y atribuciones, ha optado por limitarse a mantener su existencia a un Acuerdo del Procurador y no mediante su establecimiento a nivel reglamentario.<sup>28</sup> De forma similar el Poder Legislativo (Congreso de la Unión) ha dejado escapar la oportunidad de establecer en ley la existencia y lineamientos básicos del organismo encargado de la investigación de delitos en contra de la libertad de expresión.

En la Procuraduría General de la República la existencia de Fiscalías como la especializada para la atención de delitos electorales (FEPADE) dan muestra de la posibilidad de establecer organismos con mayor autonomía técnica y operativa. Cuestión similar acontece al contrastar a la FEADLE con unidades especializadas denominadas subprocuradurías.

25 Artículos 20, 21 y 102-A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

26 Artículo 14 de la Ley Orgánica de la procuraduría General de la República.

27 Ver considerando del Acuerdo del Procurador General de la República A/145/10, publicado el 05 de julio de 2010.

28 De acuerdo al artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el Presidente de la República quien puede emitir los reglamentos.



El cuestionamiento se mantiene, ¿qué razón hay para que los fundamentos legales y facultades de la FEADLE en contraste con otras áreas de la PGR sean diferentes si su fin es la protección de bienes jurídicos considerados valiosos e indispensables en un Estado democrático, como son la tutela de derechos fundamentales reconocidos y suscritos por el Estado mexicano?

Las exigencias internacionales en materia de investigaciones adecuadas en casos de crímenes cometidos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, implican el establecimiento de un organismo investigador con el mejor diseño posible.

La Comisión Internacional de Juristas a través del Centro para la Independencia de los Jueces y Abogados, ha procurado desarrollar mecanismos prácticos para promover y proteger la independencia judicial y jurídica, incluidos una serie de "Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales".<sup>29</sup>

A manera de ejemplo, en las "Directrices sobre la función de los fiscales"<sup>30</sup> se establecen diversos lineamientos para asistir a los Estados miembros de la ONU en su función de garantizar y promover la eficacia, imparcialidad y equidad de los fiscales en el procedimiento penal.

Entre los aspectos que se establece que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la designación de personas idóneas que cuenten con la formación y capacitación adecuadas para cumplir su función, así como garantizar el ejercicio de sus funciones sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidades legales, y en su caso asegurarles la protección adecuada. Asimismo se señala la necesidad de contar con normas que aseguren condiciones razonables de servicio, remuneración adecuada y seguridad en el cargo.

Finalmente en las funciones dentro del procedimiento penal se señala el desarrollo activo en la iniciación del procedimiento, la supervisión de las investigaciones e inclusive en la supervisión de fallos judiciales, para lo cual considerarán las opiniones e inquietudes de víctimas.

Después del análisis normativo, solamente nos queda suponer que la creación de la FEADLE obedeció a un intento de cumplimiento de exigencias sociales y no a una verdadera voluntad política para atender de fondo las violaciones a la libertad de expresión de quienes ejercen la función periodística.

## II. Estructura

Además de los 15 Ministerios Públicos adscritos a la FEADLE,<sup>31</sup> de conformidad con el Acuerdo de creación de la misma, su Titular coordinará a los agentes del Ministerio Público de las delegaciones de la PGR designados para la investigación y persecución de los delitos competencia de la FEADLE.<sup>32</sup> No obstante que la función de los Ministerios Públicos que atienden casos competencia de la FEADLE es de carácter especializado, no existe información respecto al grado de especialización con que cuentan, así como tampoco sobre su grado de preparación sobre la materia previo a su ingreso en la FEADLE.<sup>33</sup>

---

29 <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/04/International-Principles-on-the-Independence-and-Accountability-of-Judges-Lawyers-and-Prosecutors-No.1-Practitioners-Guide-2009-Spa.pdf>

30 Aprobadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

31 No obstante la inexistencia de la información en el sitio de internet de la PGR (FEADLE), de acuerdo al "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012" de la Procuraduría General de la República existen 15 mesas de investigación, lo cual implica la existencia de 15 agentes del ministerio público y sus correlativos "profesionales ejecutivos de servicios especializados".

32 Numeral cuarto fracción III del Acuerdo de creación de la FEADLE A/145/10

33 Si bien en el "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012" de la PGR se mencionan diversos cursos dados al personal de la FEADLE, no existe disponible información sobre el impacto de los mismos en la mejora de la función institucional. Entre los cursos señalados se encuentran los relativos a la sensibilización del personal de la FEADLE (página 268 de la parte relativa a la "primera etapa") y de capacitación en asistencia jurídica, derechos humanos y libertad de expresión, y técnicas de comunicación en crisis, (página 171 de la parte relativa a la "segunda etapa"), así como en cursos sobre cadena de custodia, asistencia jurídica internacional, cultura de la legalidad, proyecto diamante y protección a periodistas entre otros (página 222 de la parte relativa a la "tercera etapa").





### III. Aspectos de fondo

Aunque es indispensable dejar clara la conclusión sobre las limitaciones normativas por falta de voluntad para que la FEADLE opere adecuadamente, no es esa deficiencia el principal obstáculo, sino la que deriva de ella.

En un nivel político, la solución inmediata sería la reforma al Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR y establecer una regulación similar a la de la FEPADE, aspecto que implicaría ciertas mejoras. Sin embargo, esto no sería suficiente si no se atiende la cuestión de dotación de recursos suficientes, así como una cuestión mucho más profunda, aquella que se plantea en términos de la definición de competencia y la materia de protección.

El aspecto presupuestal es un claro ejemplo de la falta de voluntad política para dotar de las herramientas a la FEADLE para cumplir con la obligación asignada. Así por ejemplo el presupuesto asignado a la FEADP y a la FEADLE ha sido el siguiente:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Presupuesto	\$2,304,000.00	\$2,000,000.00	\$1,558,278.00	\$1,402,450.00	\$695,416.00	\$636,740.00

Ahora bien, en cuanto los aspectos de competencia y materia de protección, si bien a partir de la sustitución de la "FEADP" por la "FEADLE" se estableció a la libertad de expresión" como bien jurídicamente tutelado, la falta de tipificación penal de los delitos cometidos contra el ejercicio de la libertad de expresión en el Código Penal Federal o en alguna ley especial, implica la inexistencia de un delito específico a investigar.

De conformidad al numeral "QUINTO" del Acuerdo de creación de la FEADLE ejerce sus funciones cuando se cumplan los siguientes requisitos:


- I. Que el sujeto pasivo del delito ejerza la labor periodística, entendiéndose ésta como la que lleve a cabo una persona física o moral que se dedique a través de un medio de comunicación a tareas de información o de creación de opinión;
- II. Que el delito de que se trate se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa o con motivo de cualquiera de éstos, en agravio de las personas referidas en la fracción anterior;
- III. Que dicho ilícito sea de competencia federal o del orden común, cuando sean conductas conexas con delitos federales, y
- IV. Que el delito de que se trate sea sancionado por las leyes penales con pena privativa de la libertad.

De lo anterior tenemos que, en esencia la adecuación del órgano investigador mantiene el vicio de fondo de su predecesora.

1. En cuanto al supuesto por el que se establece la calidad de las víctimas del delito, esto es, a las personas "*dedicadas a través de un medio de comunicación a tareas de información o de creación de opinión*", está deberá interpretarse de forma progresista a fin de evitar un entendimiento restrictivo del mismo. La FEADLE al dedicarse a investigar crímenes cometidos en contra de una actividad o ejercicio de un derecho, esto es, el de la libertad de expresión, implica que deberá trascenderse cualquier intento que pretenda limitar su actuación a delitos cometidos contra "periodistas". Sin desarrollar a mayor detalle la problemática que significa limitar la actuación de la FEADLE a la investigación de delitos cometidos únicamente contra periodistas,<sup>34</sup> es pertinente señalar que el principal riesgo es limitar la atención a casos de personas que acrediten ser trabajadoras de una empresa de comunicación.

34 Ver ARTICLE 19. Discurso sin resultados. Informe sobre la Fiscalía especial para la atención de delitos cometidos contra periodistas. Páginas 14 y 15.



- 
2. El supuesto de la competencia de la FEADLE por el que conoce únicamente delitos federales o aquellos del orden común vinculados con éstos, mantiene la gran problemática de la impunidad en la mayoría de los crímenes que al no tener ningún vínculo con agentes del estado, bienes o territorio federal, implica que se trata de delitos de competencia de autoridades locales y en consecuencia no existe posibilidad de conocimiento adecuado por parte de la FEADLE.
  3. Otro aspecto de atención, es el relativo a que la FEADLE sólo conoce de aquellos delitos que sean sancionados con prisión. Esta disposición debería ampliarse a todos los delitos sin importar el tipo de sanción contemplada, ya que sólo así se cumpliría de manera efectiva con la disposición, también incluida en el Decreto, de prevención y protección de dichos delitos. ¿Cómo podría la FEADLE prevenir los delitos en contra de periodistas si sólo posee la facultad para conocer una mínima fracción (los delitos federales y/o aquellos conexos con estos cuando se castiguen con prisión) del universo de agresiones que son cometidas?

Finalmente recobra especial atención lo relativo a la actuación de la FEADLE cuando se trate de delitos cometidos por la delincuencia organizada. Anteriormente, la FEADP no tenía la facultad de investigar casos relacionados con grupos del crimen organizado. Actualmente cuando se trate de delitos contra la libertad de expresión realizados por la delincuencia organizada se establecen diversos criterios que interpretados bajo el principio *pro persona* y *pro víctima*, permitirán a la FEADLE mayor control en su investigación, asimismo se limitan las posibilidades de declinar competencia a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (sic). Sin embargo, un entendimiento restrictivo que no opte por beneficiar a las víctimas de crímenes contra la libertad de expresión y el esclarecimiento de los mismos por un organismo especializado en esa materia, envía un mensaje desalentador al no dimensionar la importancia de la verdad, justicia y reparación en casos de violación a la libertad de expresión.

En aras del fortalecimiento del organismo encargado de investigar delitos en contra de la libertad de expresión, es preciso facultar a ésta para que pueda conocer de todos aquellos crímenes en contra de dicha libertad sin que medie el previo establecimiento de la conexidad de los hechos con un delito federal o que se acredite por las afectadas su calidad de sujeto pasivo. Lo anterior será un obstáculo que parece será superado una vez implementada la adecuación normativa que la reforma de adición a la fracción XXI del artículo 73 constitucional del 25 de junio de 2012 estableció.

Así con la entrada en vigor de la competencia otorgada a la federación de conocer los delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, se requerirá de un órgano investigador lo suficientemente fuerte para evitar colapse ante la gran cantidad de crímenes en la materia que se cometan o de aquellos que continúan en impunidad. Si bien no existe una cifra exacta de denuncia o noticias de crímenes contra la libertad de expresión ante instancias locales, es pertinente establecer la obligatoriedad de que los Estados cuenten con un registro claro.

## OPACIDAD Y FALTA DE RESULTADOS DE LA FISCALÍA

En los últimos años, organizaciones internacionales, regionales y nacionales han dado cuenta del incremento de los ataques, amenazas y actos de intimidación en contra de personas que ejercen la labor periodística y los medios de comunicación en la región.

A partir del 2003, en México se ha registrado un incremento y/o promedio de agresiones sostenidas en contra de periodistas y trabajadores de la comunicación.<sup>35</sup>

Año	Número de agresiones
2003	76
2004	92
2005	93
2006	131
2007	89
2008	186
2009	244
2010	155
2011	172
2012	181

De acuerdo a las últimas cifras y resultados presentados por la FEADLE,<sup>36</sup> de diciembre de 2006 a diciembre de 2011 se tenía el reporte de: 51 homicidios, 10 desapariciones y 204 agresiones diferentes a las anteriores. En cuanto del 2007 al 31 de diciembre de 2011 se registraron 22 atentados a medios de comunicación.

Si bien en la entonces FEADP anualmente hacía públicos sus informes en los años 2008<sup>37</sup> y 2009<sup>38</sup>, actualmente sólo se encuentra disponible la información del trabajo de la FEADLE dentro de los informes anuales que la PGR tiene la obligación de presentar anualmente. Lo anterior ha impactado en la falta de una metodología clara que permita el análisis pormenorizado de su actuación a partir de los datos presentados proactivamente por la FEADLE en un solo documento.

Un avance significativo será la construcción de una base de datos sobre agresiones contra periodistas, a través de la sistematización y análisis del contenido de las averiguaciones previas.

35 El conteo del año 2003 al 2008 se retoma de la publicación de ARTICLE 19 "Discurso sin resultados. Informe sobre la Fiscalía especial para la atención de delitos cometidos contra periodistas. Página 18, en cuanto que los años subsecuentes se retoma de los informes anuales de ARTICLE 19 así como de la actualización de cifras que realizó a inicios de diciembre de 2012.

36 Ver "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", arriba citado en sus páginas 96 a 101 de la "Primera Etapa"


37 <http://pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/FPeriodistas/Quienes%20Somos.asp#>

38 <http://pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/FPeriodistas/Quienes%20Somos.asp#>

24/01/2002	E/CN.4/2002/72/ Add.1 párrafo 192 h iii	Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (ONU)	Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos	[En lo que respecta a la impunidad:] En el caso de violaciones de los derechos humanos o de cualquier delito de gran repercusión social, incluida la corrupción, sería de desear que la Procuraduría informase al público del progreso de las investigaciones.
19/05/2011	A/HRC/17/27/ Add.3 párrafo 93 f	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue	Profundizar la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia, garantizando el acceso a las sentencias de los órganos judiciales y a una versión pública de las averiguaciones previas concluidas o inactivas durante un plazo no razonable.
07/03/2011	OEA/Ser.L/V/ II.Doc.5 párrafo 832 c	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Relatoría para la Libertad de Expresión de la	Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010,	[Por lo anterior, la Relatoría recomienda Particularmente:] Profundizar la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia, garantizando el acceso a las sentencias de los órganos judiciales y a una versión pública de las averiguaciones previas concluidas o inactivas durante un plazo no razonable.

Si bien dentro de los aspectos resaltables del acuerdo de creación de la FEADLE tenemos que, hace explícito el deber de otorgar a las víctimas u ofendidas del delito las garantías establecidas en el artículo 20, Apartado C de la Constitución Federal, como sería informar sobre el avance de la investigación, en la realidad ello se encuentra supeditado a la disponibilidad del titular de la averiguación previa así como la interpretación que realice sobre la obligación de mantener el sigilo de la investigación e imposibilidad de dar copias del contenido del expediente. A manera de ejemplo a continuación se detallan las recomendaciones internacionales hechas a México sobre este aspecto:





Un aspecto medular en materia de transparencia es lo relativo a la metodología utilizada por la FEADLE para registrar los crímenes, atender a las víctimas y realizar un plan de investigación para verificar que los delitos se han cometido por el ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa.

En su último informe, la FEADLE reporta la elaboración de los siguientes protocolos de actuación:<sup>39</sup>

1. Conocimiento de los hechos
2. Radicación
3. Aseguramiento
4. Procedimiento probatorio
5. Exhorto
6. Asistencia jurídica internacional
7. Determinación
8. Medidas cautelares
9. Amparo indirecto

Si bien los mismos se suman a los reportados en el “tercer informe de labores” de la PGR del 2009, al precisar que editaría dos libros, uno dirigido a los agentes del Ministerio Público de la Federación para proporcionarles las nuevas consideraciones jurídicas de tratamiento a los periodistas en su calidad de denunciantes y sus casos, y otra publicación que concentraba el primer esfuerzo nacional por crear un protocolo de seguridad para periodistas convenido con los propios profesionales de la comunicación, la realidad es que ninguna de las publicaciones o protocolos ha sido proactivamente difundida por la FEADLE y tampoco se encuentran disponibles en el sitio de internet de la misma.

Particularmente llama la atención la inexistencia de la publicación formal de un protocolo de actuación del personal de la FEADLE que contenga los protocolos de investigación de la línea relacionada con el ejercicio periodístico. Una metodología de este tipo es indispensable para dar certidumbre jurídica sobre el ejercicio adecuado del organismo encargado de la investigación de crímenes cometidos contra la libertad de expresión.

---

39 Ver “Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012”, arriba citado en su página 171 de la “Segunda Etapa”



# RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FEADLE

La gravedad de las violaciones a la libertad de expresión y la realidad en torno a la impunidad que prevalece sobre ellas, como ha quedado demostrado, resalta la importancia de tomar medidas efectivas e integrales, y no meros paliativos como una institución que desde sus orígenes es insuficiente y poco adecuada para sus fines. Lo que lleva a destacar de nueva cuenta la centralidad de la voluntad política para enfrentar la problemática planteada.

Entre las recomendaciones internacionales en materia de investigación de crímenes en contra de la libertad de expresión se ha señalado la necesidad de una investigación independiente, rápida y efectiva que permita juzgar ante tribunales imparciales e independientes tanto a quienes cometieron estos delitos como a sus autores intelectuales. Tales investigaciones deberían cumplir los estándares mínimos enunciados a continuación.<sup>40</sup>

## a. Independencia

- i. La investigación debería ser llevada a cabo por un órgano que sea independiente de quienes estén implicados en los sucesos. Esto supone independencia jerárquica e institucional de tipo formal, además de la adopción de aspectos prácticos para asegurar tal independencia.
- ii. Cuando existan alegatos creíbles sobre la participación de agentes del Estado, la investigación debería ser efectuada por una autoridad externa a la jurisdicción o al ámbito de incumbencia de tales autoridades, y los investigadores deberían estar en condiciones de examinar exhaustivamente todos los alegatos.
- iii. Se debería establecer un sistema efectivo para recibir y tramitar denuncias vinculadas con investigaciones sobre delitos contra la libertad de expresión que estén siendo impulsadas por funcionarios competentes. Dicho sistema deberá conservar suficiente independencia respecto de tales funcionarios y sus empleadores, y actuar de manera transparente.
- iv. Cuando la gravedad de la situación lo amerite, especialmente en casos de delitos frecuentes y reiterados contra la libertad de expresión, se debería evaluar la posibilidad de establecer unidades de investigación específicas y especializadas —con recursos suficientes y la capacitación adecuada para actuar de manera eficiente y efectiva— encargadas de investigar delitos contra la libertad de expresión.

## b. Celeridad


- i. Las autoridades deberían tomar todos los recaudos razonables para agilizar las investigaciones, como por ejemplo, intervenir tan pronto se interponga una denuncia oficial o se presenten pruebas creíbles sobre un ataque contra la libertad de expresión.

## c. Efectividad

- i. Se deberían asignar recursos y oportunidades de capacitación suficientes para asegurar que las investigaciones sobre delitos contra la libertad de expresión sean exhaustivas, rigurosas y efectivas, y que todos los aspectos de tales delitos se examinen minuciosamente.
- ii. Las investigaciones deberían facilitar la identificación y el juzgamiento de los responsables de delitos contra la libertad de expresión, incluidos sus autores directos y autores intelectuales, así como de quienes actúan en connivencia en carácter de autores, colaboradores, cómplices o encubridores de tales delitos.
- iii. Cuando existan evidencias de que un delito consumado pueda ser un delito contra la libertad de expresión, la

---

40 Ver el principio 4 de la declaración conjunta sobre delitos contra la libertad de expresión. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=905&IID=2>




investigación debería avanzar dando por supuesto que se trata de un delito de tal naturaleza hasta tanto se demuestre lo contrario, y deberían agotarse todas las vías de investigación relevantes vinculadas con los actos de expresión de las víctimas.


- iv. Los organismos encargados de la aplicación de la ley deberían adoptar todas las medidas necesarias para recabar las pruebas relevantes, y todos los testigos deberían ser interrogados con el fin de establecer la verdad.
- v. Las víctimas, o en casos de muerte, secuestro o desaparición, sus familiares más cercanos, deberían contar con un acceso efectivo al procedimiento. Como mínimo, la víctima o el familiar más cercano debería poder intervenir en el procedimiento en la medida que resulte necesario para resguardar sus intereses legítimos. En la mayoría de los casos, esto implicará conceder acceso a ciertas etapas de los procedimientos, así como a documentos relevantes, para asegurar que la participación sea efectiva.
- vi. Las organizaciones de la sociedad civil deberían estar autorizadas para interponer denuncias sobre delitos contra la libertad de expresión —lo cual resulta particularmente relevante en casos de asesinatos, secuestros o desapariciones en que los familiares más cercanos no tengan interés o posibilidades de hacerlo— e intervenir en el proceso penal.
- vii. Las investigaciones deberían proceder de manera transparente, siempre que esto no repercuta negativamente en su avance.
- viii. Las restricciones a la difusión de información periodística sobre causas judiciales relativas a delitos contra la libertad de expresión deberían limitarse a casos absolutamente excepcionales donde existan intereses claramente preponderantes que prevalezcan sobre la necesidad de transparencia que resulta fundamental en estos casos.
- ix. Además de las investigaciones penales, se deberían poner en marcha procedimientos disciplinarios cuando existan pruebas de que funcionarios públicos hayan incurrido en violaciones contra la libertad de expresión en el transcurso de su desempeño profesional.

Con objeto de enfrentar la problemática de impunidad en torno a la violación a la libertad de expresión sobre quienes la ejercen a través del periodismo, ARTICLE 19 presenta las siguientes recomendaciones y exhorta al Estado y a sus poderes constituidos a llevar a cabo la transformación de la Fiscalía con base en los siguientes criterios, los cuales son complementarios y no excluyentes:

## 26



1. Del bien jurídico tutelado. Es necesario que el Congreso de la Unión haga las reformas necesarias para tipificar los delitos en contra de la libertad de expresión.
  2. De la Jurisdicción federal. La jurisdicción federal para estos delitos, evitará problemas de invasión de competencias con autoridades locales.
  3. Diseño Institucional. Es necesaria la incorporación de la FEADLE a la estructura formal de la Procuraduría General de la República, preferentemente al incorporarla dentro de la Ley Orgánica de la PGR para fortalecer su estabilidad al depender de la decisión de un órgano colegiado, esto es, el Congreso de la Unión. De esta forma es necesario brindarle herramientas para recomponer la organización administrativa y contar con una estructura que le permita trabajar de forma funcional y operativa. Para garantizar la independencia de sus funciones, ARTICLE 19 propone que la designación del Fiscal no sea a discreción del Procurador y tanto menos su remoción, estableciendo con toda claridad los requisitos de formación, capacitación y confiabilidad.
  4. Obligación de informar veraz y oportunamente a la población. Como toda área del gobierno, la FEADLE tiene la obligación de difundir de manera proactiva la información pública de manera veraz, oportuna, actualizada y periódica a la población, sobre el estado de las investigaciones de las agresiones a la libertad de expresión para generar información sobre patrones de conductas a partir de los casos que atiende con la finalidad de crear un diagnóstico que permita el establecimiento de líneas de acción efectivas para la protección y acción adecuada para el esclarecimiento de los hechos, enjuiciamiento y sanción a responsables, así como la reparación a víctimas.
- 

- 
5. Transparencia y acceso a la información. Cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas. La Procuraduría General de la República para cumplir con el principio de máxima publicidad que se establece en el Artículo 6° de la Constitución en relación con la información pública correspondiente a la Fiscalía, debe establecer una estrategia de comunicación periódica y exhaustiva de su actividad a fin de permitir el escrutinio social de su labor. Así debe contar con acceso sencillo a información sustantiva sobre su estructura orgánica; sus facultades y funciones; el directorio de servidores públicos; las metas y objetivos de la Fiscalía; los servicios que presta; y sobre su presupuesto. De igual forma es pertinente el acceso a información completa sobre los indicadores de gestión, resultados y actuación de la Fiscalía en la página Web que la describe a través de la página de la PGR.
  6. Acciones para encaminadas al fortalecimiento de la credibilidad y legitimidad. Al ser una instancia especializada en la atención de víctimas de violaciones al derecho humano de libertad de expresión, contrario al actual trato y escasa información brindada a la víctima, los funcionarios de la Fiscalía deben emprender acciones para implementar una cultura de servicio para la atención y acogida de las víctimas. Su personal debe ser capacitado y contar con el perfil adecuado conforme criterios de nombramiento y remoción, comenzando con la o el Fiscal. Algunos criterios para estos nombramientos son: designación basada en capacidades técnicas (conocimiento y experiencia), compromiso con el encargo (evidenciado por su trayectoria) y, la ausencia de posibles conflictos de interés o procesos de mediación que los eviten en la medida de lo posible. Todo lo anterior abonará a legitimar la actuación de la Fiscalía, mismo que se puede traducir en la regeneración de la confianza de las víctimas en la institución. Así, el personal de la Fiscalía deberá demostrar, por lo menos, conocimiento y experiencia en los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, de atención a víctimas, de realización de investigaciones adecuadas y conforme a los estándares del debido proceso.

Por lo anterior ARTICLE 19 considera que para lograr mayor efectividad en la implementación de la reforma constitucional por la que se faculta a las autoridades federales a conocer de los delitos cometidos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, es necesario que:

- a. Los supuestos bajo los cuales la federación tenga obligación de atraer los casos para su investigación y enjuiciamiento, se refieran por lo menos en los casos de:
  1. Delitos graves: asesinatos, desapariciones, ataques contra instalaciones de medios; o
  2. Inacción, omisión o falta de diligencia por parte de las autoridades locales para investigar; o
  3. Existencia de una autoridad local o la posible relación del responsable con ella.
- b. Las reformas necesarias a legislación secundaria para una efectiva implementación de la reforma, se haga a:
  1. Código Penal Federal (mediante creación del delito específico o la alternativa de agravantes);
  2. Código Federal de Procedimientos Penales (adecuación de los supuestos de "atracción" o conocimiento de autoridades federales; artículos 10, 18, 19, 465, entre otros);
  3. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (adecuación de la competencia de Jueces federales -artículo 50-);
  4. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (adecuación para establecer a un organismo especializado de investigación que podría ser la FEADLE -artículo 11-);
  5. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (establecer formalmente al órgano desconcentrado, fiscalía, o unidad especializada a fin de fortalecer al organismo encargado -FEADLE- a través del fortalecimiento de atribuciones y dotación de recursos económicos, humanos y materiales necesarios; artículo 3).

El último aspecto (reforma a la Ley orgánica de la PGR y su reglamento) resulta esencial ya que es indispensable fortalecer la FEADLE para procurar una efectiva investigación por esta fiscalía., y en consecuencia se debe reforzar su estructura, ampliar su mandato y asegurar recursos humanos y financieros suficientes.



Por lo anterior, ARTICLE 19 hace un llamado al:  
Congreso Federal,

- A aprobar las reformas a la legislación secundaria sin dilación en un proceso abierto y transparente.
- A asignar recursos suficientes a la FEADLE para investigar los delitos cometidos contra quienes ejercen la actividad periodística.

Ejecutivo Federal,

- A realizar las reformas necesarias para incorporar formalmente a la FEADLE en la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República
- A dotar a la FEADLE con recursos humanos y financieros suficientes para garantizar investigaciones efectivas.