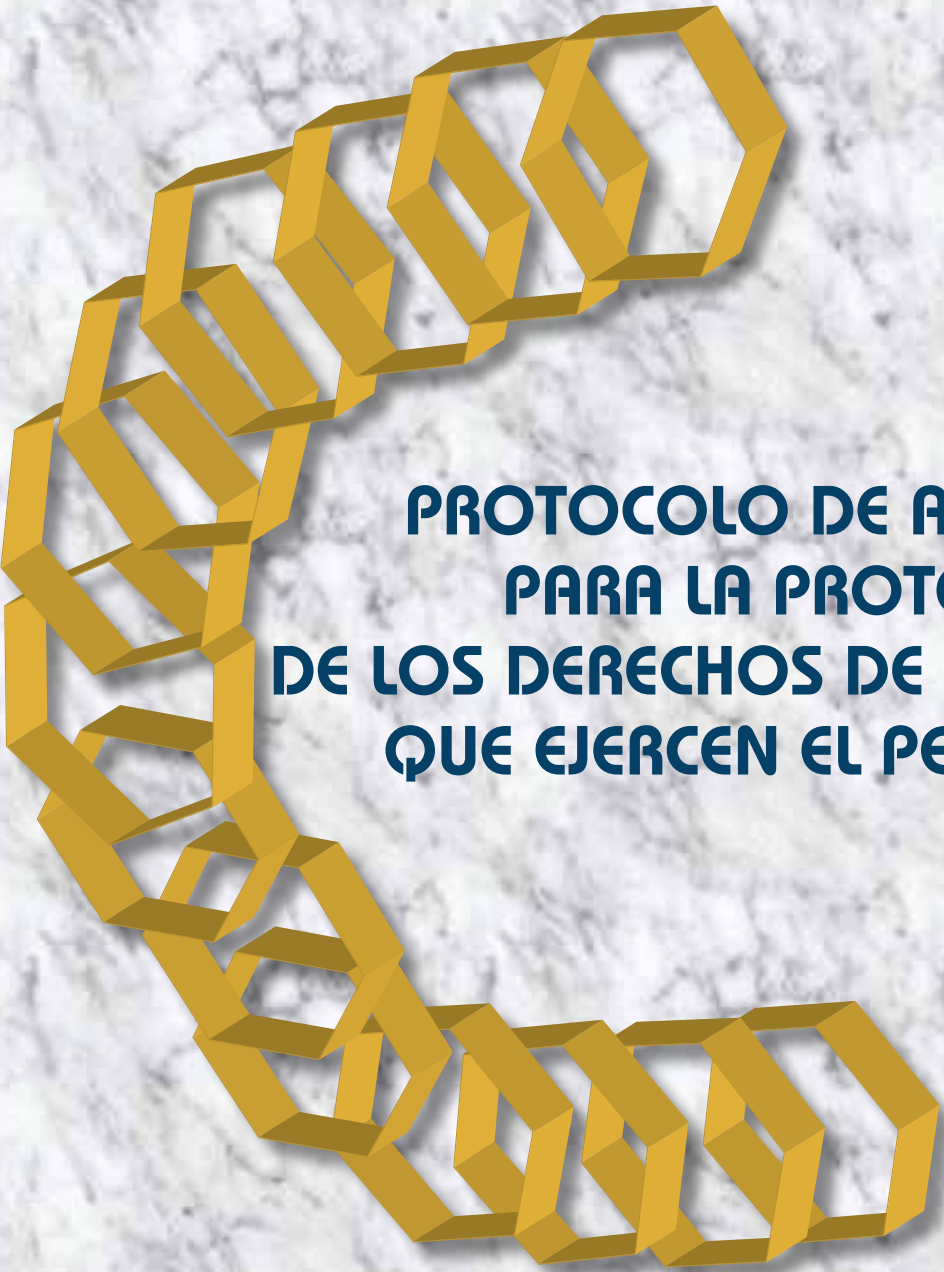




Universidad  
de Alcalá

PRADPI  
Programa Regional de Apoyo a las  
Defensorías del Pueblo en Iberoamérica



**PROTOCOLO DE ACTUACIÓN  
PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS  
QUE EJERCEN EL PERIODISMO**

**2017**



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ-PRADPI



PROTOCOLO DE ACTUACIÓN  
PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS  
QUE EJERCEN EL PERIODISMO



Universidad  
de Alcalá

PRADPI  
Programa Regional de Apoyo a las  
Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

2017

El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autoras y no reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Primera edición: septiembre, 2017

ISBN: 978-607-729-383-5

© **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,  
esquina Luis Cabrera,  
colonia San Jerónimo Lídice,  
C. P. 10200, Ciudad de México

Contenidos: Alejandra Celi y Tatsiana Ushakova  
Diseño de portada: Flor Amelia Morales Amador  
Diseño y formación de interiores: Carlos Acevedo R.

*Impreso en México*

<b>PRÓLOGO</b>	<b>7</b>
<b>1. OBJETIVO</b>	<b>9</b>
<b>2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES</b>	<b>13</b>
2.1. Instrumentos de carácter universal	13
2.2. Instrumentos regionales (OEA)	19
2.3. Mecanismos de control	25
a. Mecanismos de control universales	25
b. Mecanismos de control en el marco de la OEA	28
2.4. Estándares interamericanos para hacer frente a la violencia contra periodistas y trabajadores de medios	34
a. Prevenir la violencia contra periodistas	35
b. Proteger a periodistas y trabajadores de medios de comunicación	36
c. Investigar, juzgar y sancionar penalmente la violencia contra los periodistas	36
d. Periodistas en situaciones de conflictividad social	37
e. Periodistas en situaciones de conflicto armado	37
f. Violencia contra mujeres periodistas	38
2.5. Vías de intervención de la CNDH	39
<b>3. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DEL PERSONAL DE LA CNDH</b>	<b>43</b>
3.1. Principios generales	43
3.2. Principios sobre libertad de expresión	45
<b>4. NORMAS NACIONALES ESPECÍFICAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS QUE EJERCEN EL PERIODISMO</b>	<b>47</b>



<b>5. DERECHOS DE LAS PERSONAS QUE EJERCEN EL PERIODISMO</b>	<b>49</b>
<b>6. MECANISMOS NACIONALES DE INTERVENCIÓN DE LA CNDH</b>	<b>51</b>
6.1. Estructura interna y atribuciones generales de la CNDH aplicables a la protección de las personas que ejercen el periodismo	51
a. La queja	53
b. Las Recomendaciones: procedimiento y tipos de recomendaciones	56
c. El seguimiento a las Recomendaciones	58
d. Medidas cautelares	60
e. Actividades de acompañamiento, coordinación y cooperación con las Comisiones Estatales: Sistema Alerta 6	61
6.2. Mecanismo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas	65
a. Medidas de Prevención	66
b. Medidas Preventivas	67
c. Medidas de Protección	67
d. Medidas Urgentes de Protección	67
<b>7. BUENAS PRÁCTICAS INSTITUCIONALES</b>	<b>69</b>
7.1. Recomendación General Núm. 7: Sobre las violaciones a la libertad de expresión de periodistas o comunicadores	69
7.2. Recomendación General Núm. 17: Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente	70
7.3. Recomendación General Núm. 20: Sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante	72
7.4. Recomendación General Núm. 24: Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México	74
<b>6 ANEXOS</b>	<b>77</b>
Anexo 1: Manual para la implementación, coordinación y seguimiento de la "Alerta 6"	77
Anexo 2: Ejemplo de solicitud de medidas cautelares	89
Anexo 3: Puntos recomendatorios de la Recomendación Núm. 13 /2015 Sobre el caso de las violaciones a la libertad de expresión, a la seguridad jurídica y a la integridad personal cometidas en agravio de V1	92
<b>BIBLIOGRAFÍA BÁSICA</b>	<b>95</b>

La propuesta de *Protocolo de Actuación para la Protección de los Derechos de las Personas que Ejercen el Periodismo* surge de un convenio de cooperación acordado en noviembre de 2015 entre Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y Guillermo Escobar Roca, Director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá (PRADPI).

Bajo la coordinación del Director del PRADPI, el Protocolo fue elaborado por Alejandra Celi y Tatsiana Ushakova, investigadoras del PRADPI. Este documento conforma un grupo de cuatro protocolos temáticos, los otros tres protocolos tratan los siguientes temas: Derechos de las Personas Migrantes; Derechos de las Víctimas de Desaparición Forzada y Derechos de las Víctimas de Tortura.

Para su elaboración se contó con importantes aportes del personal de la CNDH, tanto durante los diálogos desarrollados en el ciclo de reuniones realizado en febrero de 2016 con las distintas áreas de la CNDH, como a través de intercambios de correos electrónicos. En especial, se agradece la colaboración de Héctor Daniel Dávalos Martínez, Secretario Ejecutivo; Edgar Corzo Sosa, Quinto Visitador General; Consuelo Olvera Treviño, Directora General de la Secretaría Ejecutiva; y, Rodrigo Santiago Juárez, Director General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos.

Igualmente, fue importante la colaboración de: Óscar García Zurita, Myriam Patricia Alvarado Hernández y Jesús Manuel Torres Martínez de la Dirección General de Quejas y Orientación; Myriam Flores García de la Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones, y al personal del Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH).

El Protocolo debe considerarse un documento base, destinado a ser ampliado a partir de la retroalimentación que con su difusión sea requerida y en todo caso contando con la participación de grupos de la sociedad civil representantes de las personas titulares de los derechos a cuya protección se pretende contribuir. Se trata de un esfuerzo compartido con el fin de mejorar la atención de las personas que ejercen el periodismo.



# 1. Objetivo

Facilitar la respuesta y la gestión de toda actuación defensorial en aspectos relacionados con los derechos de las personas que ejercen el periodismo ante situaciones de agresión, riesgo y hostigamiento por el ejercicio de su profesión. A fin de que las respuestas y actuaciones del personal de la CNDH sean más rápidas y eficientes, en este documento se enuncian y concentran los más destacados principios de actuación a tener en cuenta en el desarrollo de sus funciones, el marco normativo en el que se establecen derechos de las personas que ejercen el periodismo, los posibles mecanismos de actuación del personal de la CNDH y, a modo de mejores prácticas, las Recomendaciones generales emitidas por la CNDH en esta materia.

Se incluyen en el Protocolo los instrumentos regionales e internacionales básicos para la protección de las personas titulares de los derechos. El debido cumplimiento de estos instrumentos debe ser considerado en las actuaciones de la CNDH, en virtud del control de convencionalidad que le corresponde realizar a la Institución, dentro del ámbito de sus competencias. En esa línea, el personal de la CNDH en sus actuaciones debe favorecer en todo tiempo a las personas en la protección más amplia de sus derechos, desde una perspectiva transversal de género y un Enfoque en Derechos Humanos (EEDH).<sup>1</sup> El EEDH implica cuatro puntos: 1. empoderamiento de los titulares de derechos; 2. aplicación de los principios de derechos humanos; 3. transparencia y participación; y, 4. mecanismos de rendición de cuentas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 1, establece una cláusula de apertura de su catálogo de derechos, para la incorpora-

<sup>1</sup> Véase, NACIONES UNIDAS, *Declaración de Entendimiento Común entre los Organismos de las Naciones Unidas sobre la Implementación de un Enfoque basado en Derechos Humanos*, Stamford, 2003.



ción de las normas internacionales de derechos humanos, la aplicación del control de convencionalidad y del principio pro persona:

“(…) **todas las personas** gozarán de los **derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia**.

**Todas las autoridades**, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (…).  
Artículo 1 CPEUM

Debemos subrayar que varias sentencias, tanto de la Corte Suprema de Justicia de México como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han reiterado que el control de convencionalidad es una obligación de toda autoridad pública como, por ejemplo, el en *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*, Sentencia de 24 de febrero de 2011, de la Corte Interamericana. Asimismo, para el control de convencionalidad, se debe tener en cuenta el *Caso Radilla Pacheco* y la *Resolución del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Expediente Varios 912/2010*, de 14 de julio de 2011.

*Tesis Jurisprudencial 1a./J. 107/2012 (10a.) de Suprema Corte de Justicia,  
Primera Sala*

PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE

“De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, **en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias:** a) los dere-



chos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Consecuentemente, **las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano.** Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, **obligando a todas las autoridades a su aplicación** y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación.

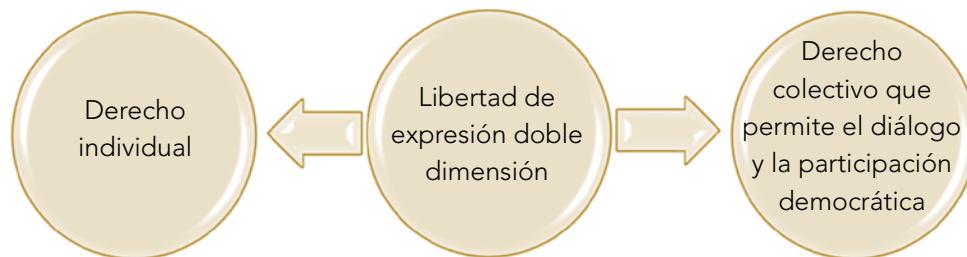
Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, **atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio pro persona,** de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano”.

Por su parte, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), en sus conclusiones de 1997/2, estableció el siguiente concepto sobre la transversalización de la perspectiva de género, el mismo que desde entonces es utilizado en la Comunidad Internacional:

“Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.”



En esa línea, también es parte del objetivo de este Protocolo que toda actividad y documento que se realice en la CNDH tenga un adecuado lenguaje de género (Recomendaciones para un uso no sexista de la lengua, UNESCO/1990). De igual manera, se debe tener presente la necesidad de adoptar criterios diferenciados para la protección de los grupos en especial situación de vulnerabilidad como: las mujeres, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas.



LPPDDHP, Artículo 2

Periodistas: "Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen"

Agresión: "Daño a la integridad física o psicológica, amenaza, hostigamiento o intimidación que por el ejercicio de su actividad sufran las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas"

## 2. Instrumentos internacionales

### 2.1. INSTRUMENTOS DE CARÁCTER UNIVERSAL

El término “periodistas” debe entenderse desde una perspectiva funcional: periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación co-

Los Principios y los derechos de las personas que ejercen el periodismo habrá que tener en cuenta por parte de los defensoras y las defensoras de los derechos humanos

- Principio de dignidad
- Principio de no discriminación (por razón de opinión)
- Principio de seguridad
- Principio de libertad de pensamiento y de conciencia
- Principio de libertad de opinión y de expresión

Deben reconocerse y protegerse con carácter transversal los principios y los derechos correspondientes a los grupos y colectivos más vulnerables (mujeres, niños, migrantes, personas con discapacidad etc.). La igualdad de género puede ser un aspecto de atención especial.

En todo caso, hay que tener presente el derecho a un recurso efectivo.



munitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión.<sup>2</sup>

Como señaló el Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, un ataque contra un periodista es “un atentado contra los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como contra el derecho a tener opiniones y participar en debates públicos, que son esenciales en una democracia”.<sup>3</sup>

A la luz de la magnitud de la violencia cometida contra periodistas y trabajadoras y trabajadores de medios de comunicación en los últimos años, y reconociendo la necesidad de los organismos de las Naciones Unidas de elaborar un enfoque estratégico armonizado sobre la cuestión de la seguridad de los periodistas y la impunidad, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) creó el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. En 2013, la UNESCO preparó indicadores de seguridad que podrían ser utilizados para evaluar los avances realizados en función del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad.

En la última década, diversos organismos de la ONU han condenado de manera reiterada la violencia contra periodistas e instado a los Estados a prevenir dichos crímenes, proteger a periodistas en riesgo e investigar, procesar y sancionar a los responsables.

En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 34 estableció que:

Los Estados partes deberían adoptar medidas eficaces de protección contra los ataques destinados a acallar a quienes ejerzan su derecho a la libertad de expresión. [...] Tampoco pueden ser compatibles con el artículo 19, en circunstancia alguna, los atentados contra una persona, con inclusión de formas tales como la detención arbitraria, la tortura, las amenazas de muerte y el asesinato. Los perio-

<sup>2</sup> Véase, al respecto, ONU, AG, Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. UN Doc. A/HRC/20/17, de 4 de junio de 2012, párr. 4.

<sup>3</sup> *Ibid.*, párr. 54.

distas son objeto con frecuencia de amenazas de esa índole, de intimidación y de atentados a causa de sus actividades. También suelen serlo quienes reúnen y analizan información sobre la situación de los derechos humanos o publican informes sobre esos derechos, incluidos los jueces y los abogados. Todos esos atentados deben ser objeto de una activa y puntual investigación, sus autores deben ser sometidos a juicio y debe ofrecerse una reparación adecuada a las víctimas o, cuando estas hayan perdido la vida, a sus representantes.<sup>4</sup>

De igual forma, en este ámbito, cabe subrayar los siguientes instrumentos internacionales para la protección de los derechos de las personas que ejercen el periodismo y su contenido:

#### *Carta de las Naciones Unidas, de 1945:*

*Preámbulo:* Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos...

a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas

Art. 1.: Los Propósitos de las Naciones Unidas son:...

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

[...]

#### *Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948 (DUDH)*

*Preámbulo:*...

*Considerando* que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la

<sup>4</sup> ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No°34*, UN Doc. CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 23.

persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y que han decidido promover el progreso social y a elevar el nivel de vida con mayor libertad,

[...]

*Art. 1.:* Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

*Art. 2.:* Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

*Art. 3.:*

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

*Art. 18.:*

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

*Art. 19.:*

Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye no ser molestada 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.

*Art. 27.:*

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.



2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966 (PIDCP)*

*Preámbulo:* Los Estados Partes en el presente Pacto,...

Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana,

[...]

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,...

*Art. 9*

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

[...]

*Art. 18.:*

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión...

*Art. 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.

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,  
de 1966 (PIDESC)*

*Preámbulo:* Los Estados partes en el presente Pacto,...

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

*Art. 2.:*

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.



Art. 15.:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

- a) Participar en la vida cultural;
- b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
- c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

## 2.2. INSTRUMENTOS REGIONALES (OEA)

La violencia contra periodistas compromete los derechos a la integridad personal, a la vida y a la libertad de pensamiento y expresión.<sup>5</sup>

Asimismo, la falta de debida diligencia en la investigación, persecución y sanción de todos los responsables puede generar una violación adicional a los derechos al acceso a la justicia y a las garantías judiciales de las personas afectadas y sus familiares. En particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza estos derechos en los artículos 4, 5, 8, 13 y 25.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, por su lado, establece en igual sentido que “[t]odo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad

<sup>5</sup> Véase OEA, CIDH, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.LV/II.CIDH/RELE/INF 12/13, de 31 diciembre 2013, párr. 29, página 378.



y a la seguridad de su persona” y que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”. Asimismo, la Declaración Americana garantiza los derechos de petición y a la justicia. El ejercicio efectivo de estos derechos supone tanto obligaciones positivas como negativas. Se puede decir que las personas que están sujetas a la jurisdicción de un Estado pueden ver afectados sus derechos fundamentales a causa de acciones de agentes estatales o bien de conductas perpetradas por terceros, las cuales, si no son investigadas, darán lugar a responsabilidad estatal por el incumplimiento de la obligación de garantizar la protección judicial.

En el caso de personas en situación de especial vulnerabilidad, la responsabilidad del Estado también puede originarse cuando no se adoptan medidas para prevenir acciones que afectan el goce de estos derechos.

*Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,  
de 1948 (DADDH):*

La IX Conferencia Internacional Americana,

CONSIDERANDO: Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad;

[...]

*Preámbulo:* Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.

El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad.

[...]



Es deber del hombre ejercer, mantener y estimular por todos los medios a su alcance la cultura, porque la cultura es la máxima expresión social e histórica del espíritu.

Y puesto que la moral y buenas maneras constituyen la floración más noble de la cultura, es deber de todo hombre acatarlas siempre.

[...]

*Art. I. Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona:*

Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

*Art. IV. Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión:*

Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

*Art. V. Derecho a la protección a la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar:*

Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.

*Art. XIII. Derecho a los beneficios de la cultura:*

Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos.

Tiene asimismo derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor.

*Convención Americana sobre Derechos Humanos  
(Pacto de San José), de 1969:*

*Preámbulo:* Estados Americanos signatarios de la presente Convención,

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

[...]

Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional,...

*Art. 1. Obligación de Respetar los Derechos:*

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

*Art. 12. Libertad de Conciencia y de Religión:*

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.

2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.

3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás.

[...]

*Art. 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión<sup>6</sup>*

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

<sup>6</sup> A los efectos interpretativos del citado artículo, hay que tener en cuenta la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la CIDH. Véase el texto de la Declaración en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&IID=2>>.

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.

*Art. 14. Derecho de Rectificación o Respuesta:*

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.
2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.
3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

*Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), de 1988:*

*Preámbulo:* Los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica",

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos esenciales del hombre;

[...]

Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros

[...]



*Art. 3 Obligación de no Discriminación:*

Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

*Art. 14 Derecho a los Beneficios de la Cultura:*

1. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona a: a. participar en la vida cultural y artística de la comunidad; b. gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico; c. beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados partes en el presente Protocolo deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte.

3. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia.

## 2.3. MECANISMOS DE CONTROL

### a. Mecanismos de control universales

#### Mecanismos en el marco de los tratados internacionales

- Informes periódicos en cumplimiento de las obligaciones internacionales
- Comunicaciones interestatales
- Reclamaciones individuales

## Comités

- CCPR-Comité de Derechos Humanos
- CDESCR-Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

## Mecanismos extraconvencionales

- Consejo de Derechos Humanos (Examen Periódico Universal)
- Procedimientos Especiales de la Comisión de Derechos Humanos (sustituida por el Consejo de Derechos Humanos)
- Relator/a especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (Resolución 1993/45 de la Comisión DH)

### *Relator/a especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión:*

Durante la investigación de abusos de derechos humanos, los miembros de las ONG de derechos humanos y los periodistas son a menudo blanco de ataques y objeto de amenazas, agresiones y actos de intimidación y, en algunos casos, han sido incluso secuestrados y asesinados (A/HRC/13/22, párr. 55). Los defensores, las defensoras y los periodistas también han sido objeto de arresto y detención tras la publicación de cartas solicitando la mejora de la situación de los derechos humanos, por publicar artículos críticos a las políticas gubernamentales y por denunciar violaciones de los derechos humanos. Los periodistas también han sido detenidos para prevenir que critiquen a las figuras de autoridad.

La titular del mandato ha destacado que las periodistas y las profesionales de los medios de comunicación que se dedican a cuestiones relacionadas con los derechos humanos también parecen estar expuestas a riesgos como resultado de su trabajo. Ese grupo incluye a las periodistas de investigación que se ocupan de temas relacionados con los derechos humanos, las columnistas que promueven la reforma de los derechos humanos, las reporteras que informan sobre violaciones de los derechos humanos y las blogueras (A/ HRC/16/44, párr. 47).

Las comunicaciones enviadas señalan que los defensores y las defensoras de los derechos humanos son objeto de una atención desproporcionada antes, durante o inmediatamente después de dar publicidad a cuestiones relativas a los derechos humanos. En particular, las y los defensores han sido señalados en el momento de la publicación de informes, artículos, peticiones, cartas abiertas, programas de ra-



dio, declaraciones públicas y campañas denunciando violaciones de los derechos humanos y criticando al gobierno y a las autoridades del Estado por la adopción de políticas y prácticas incompatibles con las normas internacionalmente reconocidas de los derechos humanos (E/CN.4/2004/94, párr. 43 y E/CN.4/2005/101, párr. 29).

La titular del mandato cuenta ya con un amplio número de casos relativos a periodistas que informan sobre los derechos humanos y que, por ese motivo, son elegidos como objetos de ataques. La titular del mandato los considera defensores de los derechos humanos e interviene sistemáticamente para protegerlos. El papel de esos periodistas en el seguimiento de casos a nivel nacional mediante el periodismo de investigación puede influir decisivamente, al generar conciencia en la opinión pública y arrojar luz sobre las responsabilidades de los autores. Los medios de difusión desempeñan su papel en la promoción y la protección de los derechos humanos (A/63/288, párr. 54).

Los defensores y las defensoras que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales son también objeto de amenazas e intimidación cuando tratan de acceder a la información. En algunos países, a los defensores y las defensoras que tratan de recopilar información sobre violaciones de los derechos humanos o del derecho humanitario que se cometen en zonas determinadas, se les impide hacerlo, a menudo de forma violenta, incluyendo el asesinato, el acoso y las amenazas. En los países en donde está en juego el control de los recursos naturales, los defensores y las defensoras se han visto particularmente amenazados al denunciar la falta de transparencia de los contratos entre el Estado y las empresas privadas (A/HRC/13/22, párr. 40).

Muchas violaciones a la libertad de expresión ocurren en el contexto de manifestaciones pacíficas. El Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos de libertad de opinión y expresión apunta que muchos de los ataques contra periodistas, estudiantes, activistas de derechos humanos y sindicalistas que ocurren como represalia por haber ejercido su derecho a la libertad de opinión y de expresión se vinculan a la represión de protestas pacíficas con las que se pretende expresar desacuerdo con alguna política del gobierno nacional o local o con las actividades de grandes empresas. La época de elecciones es un período en que los defensores y las defensoras enfrentan mayores riesgos. La libertad de expresión y de reunión son a menudo limitadas antes, durante y después de las elecciones. En muchos casos, los actos de intimidación comienzan mucho antes del inicio de las campañas electorales, por lo que las soluciones para mejorar la



seguridad de las y los defensores durante las elecciones deberían también tener en cuenta ese período previo. (A/HRC/13/22, párr. 56).

## b. Mecanismos de control en el marco de la OEA

### Mecanismos en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto San José)

Petición que contenga denuncia o queja de violación de esta Convención (art. 44):

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.

Art. 46: 1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:

- a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;
- b) que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
- c) que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y
- d) que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.

2. Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando:

- a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
- b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
- c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Al respecto, es importante tener en cuenta las reglas establecidas en el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (art. 23 y ss.)

*Art. 23. Presentación de peticiones:* cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA puede presentar a la Comisión peticiones en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a la presunta violación de alguno de los derechos humanos reconocidos, según el caso, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, conforme a sus respectivas disposiciones, el Estatuto de la Comisión y el presente Reglamento. El peticionario podrá designar en la propia petición, o en otro escrito, a un abogado u a otra persona para representarlo ante la Comisión.

El asesinato de periodistas y miembros de medios de comunicación constituye la forma de censura más extrema. Como ha observado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia*, “el ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”.<sup>7</sup> Dichas acciones no solo vulneran de un modo especialmente drástico la libertad de pensamiento y expresión de la persona afectada, sino que además afectan a la dimensión colectiva de este derecho.

## Mecanismos extraconvencionales

### — Relatoría Especial para Libertad de Expresión<sup>8</sup>

La Relatoría Especial fue creada para promover la conciencia por el pleno respeto del derecho a la libertad de expresión e información en el hemisferio, en consideración al papel fundamental que este derecho tiene en el fortalecimiento

<sup>7</sup> Corte IDH, *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C No. 248, párr. 209.

<sup>8</sup> <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp>>.





y desarrollo del sistema democrático y en la denuncia y protección de los demás derechos humanos.

Desde su origen, la Relatoría Especial ha contado con el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los periodistas y, principalmente, las personas que han sido víctimas de violaciones a su derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Ellos, a su vez, han visto en esta Oficina un apoyo importante para el restablecimiento de las garantías necesarias para el ejercicio de sus derechos o para asegurar las justas reparaciones que amerite su situación.

Para un análisis más completo de la situación en México, cabe hacer referencia a las recientes conclusiones y recomendaciones formuladas por la CIDH y la Relatoría.<sup>9</sup>

“Con ocasión de la publicación del informe “Situación de derechos humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión destaca aquellas conclusiones y recomendaciones vinculadas a las garantías para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, con el objetivo de asistir al Estado de México en el fortalecimiento de sus esfuerzos por respetar y asegurar ese derecho fundamental en su jurisdicción.

En el informe publicado días atrás, la CIDH y su Relatoría Especial ponen de presente la grave situación de violencia que padecen periodistas, defensores de derechos humanos y comunicadores por el ejercicio de la libertad de expresión, que los convierte en un grupo de la población especialmente vulnerable. Según cifras oficiales, entre 2010 y 2015 fueron asesinados más de 55 periodistas. La mayor parte de estos crímenes permanecen en la impunidad, sobre todo en lo que refiere a autores intelectuales no identificados, lo que ha impedido determinar si tienen una conexión con la labor informativa de las víctimas.

La CIDH destacó que la violencia contra las y los comunicadores se ha visto especialmente agudizada en aquellos estados de la federación en los que existe una fuerte presencia del crimen organizado. En muchos casos, los integrantes de estos grupos actúan en colusión con agentes estatales. La información con la que cuenta la CIDH permite afirmar que, en su mayoría, los periodistas que han sido víctimas de violencia habían denuncia-

<sup>9</sup> Véase *Press Release R32/16* disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1015&IID=2>>.

do o informado sobre corrupción administrativa en el ámbito local, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos relacionados. El informe recuerda que tanto la Comisión como la Corte se han referido al efecto amedrentador que los crímenes contra periodistas tienen para otros profesionales de los medios de comunicación así como para quienes pretenden denunciar abusos de poder o actos ilícitos de cualquier naturaleza. También se ha recibido información sobre desapariciones y ataques contra la vida e integridad personal de periodistas por parte de agentes estatales y no estatales, prácticas de hostigamiento y amenazas, vigilancia e interceptación de las comunicaciones. De acuerdo con la información recopilada por la Relatoría Especial y la recibida durante su visita in loco, en los últimos años la situación de violencia contra periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios en México ha venido en aumento, sobre todo en algunos estados como Veracruz, Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua y Oaxaca, a pesar de las reformas constitucionales y legislativas y la adopción de medidas para salvaguardar su integridad, como el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, aprobados en 2012.

La Relatoría Especial reconoce, al igual que la CIDH, la importancia de que el mecanismo de protección haya comenzado a implementarse y que 190 periodistas y 273 defensores de derechos humanos hayan beneficiarios del mismo hasta septiembre de 2015. Sin embargo, se han presentado desafíos en la eficacia de las medidas dispuestas para su protección e invita al Estado a continuar con los esfuerzos desplegados para su fortalecimiento.

La Comisión expresó además su preocupación por los altos índices de impunidad en estos crímenes. Frente a un panorama de centenares de agresiones contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación ocurridas en México en los últimos años, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (Feadle) inició 458 averiguaciones previas de los casos que pueden estar vinculados al ejercicio del periodismo entre el 1 de diciembre de 2012 y el 31 de agosto de 2015. De ese total se declaró incompetente en 176 y en 53 se inició proceso contra un presunto responsable ante autoridades judiciales. Desde el 2013 cuando se le otorgó la facultad de atracción, esta Fiscalía ha ejercido en 40 casos. La Comisión ve con preocupación que sea la propia entidad investigativa quien, haciendo uso de diferentes argumentos, se interponga obstáculos a sí misma para asumir la titularidad de la investigación, lo que puede terminar afectando su eficacia.

Por lo anterior se le recomendó al Estado mexicano que mantenga el carácter de fiscalía especializada y que la dote de recursos económicos y humanos suficientes para que pueda cumplir con su labor. La Relatoría Especial también exhortó al Estado a implementar estrategias para que las diferentes instituciones, tanto a nivel federal como estatal, trabajen de manera articulada a fin de proporcionar una respuesta integral en todos los temas relacionados con la protección y procuración de justicia en las agresiones contra las y los defensores de derechos humanos y de periodistas. A su vez alentó al mecanismo de protección a implementar una estrategia de difusión sobre sus competencias, los requisitos para ingresar al programa, además de promover que se actúe de oficio.

A partir de estas conclusiones y recomendaciones, la Relatoría Especial alienta al Estado a continuar fortaleciendo sus esfuerzos para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el país

[...]

La Relatoría Especial al igual que la CIDH destaca la buena disposición y colaboración manifestada durante el proceso de la visita in loco. También agradece a todos los actores con los que se reunió durante la misma, y valora la información recabada y testimonios recibidos, en particular de familias, víctimas y sociedad civil.

[...]”.<sup>10</sup>

El 11 de febrero de 2016, la Relatoría Especial condenó el asesinato de la periodista Anabel Flores Salazar en México.<sup>11</sup>

“La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condena el asesinato de la periodista Anabel Flores Salazar, que había sido secuestrada en el Estado de Veracruz y cuyo cuerpo fue encontrado sin vida el 9 de febrero en el Estado de Puebla, e insta a las autoridades mexicanas a actuar de manera pronta y oportuna para investigar el crimen e identificar y sancionar a los responsables.

<sup>10</sup> Citado por *Press Release* R32/16. Las conclusiones y recomendaciones realizadas por la CIDH y su Relatoría Especial sobre la situación del derecho a la libertad de expresión en México, que forman parte del Informe de País recién publicado, pueden consultarse en el siguiente enlace <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>>.

A su vez el Estado hizo llegar observaciones al proyecto del presente informe disponibles para consulta en <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/MX-Observaciones2015.pdf>>.

<sup>11</sup> Citado por *Press Release* R11/16, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1011&IID=2>>.



De acuerdo a la información disponible, Flores Salazar se desempeñaba como reportera de hechos policiales para el periódico local El Sol de Orizaba y había sido reportada como desaparecida tras ser secuestrada en la madrugada del 8 de febrero en la localidad de Orizaba. Según la denuncia realizada por sus familiares, fue sustraída de su domicilio por hombres armados que llegaron directamente a buscarla hasta su domicilio en tres camionetas y, tras ubicarla en una de las habitaciones, la subieron por la fuerza a uno de los vehículos y huyeron.

El Estado Mexicano informó que la Comisión Estatal para la Atención de los Periodistas de Veracruz inició un procedimiento de medidas de protección para la localización de la periodista y brindó protección a sus familiares, luego de tomar conocimiento del secuestro. Por su parte la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE) y la Fiscalía del Estado de Veracruz anunciaron que se encuentran investigando los hechos. El Estado también informó que la periodista Anabel Flores Salazar no había solicitado su incorporación al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

La Relatoría manifiesta especial preocupación por la reiteración de este tipo de ataques contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación en México, donde uno de los lugares más peligrosos es el Estado de Veracruz. En 2014 fueron ocho los comunicadores asesinados en el país por presuntamente ejercer su libertad de expresión y en 2015 se registraron seis casos. Este es el segundo asesinato de periodistas perpetrado en el país en 2016.

En 2015 fueron asesinados en Veracruz los periodistas **José Moisés Sánchez Ce-rezo** y **Juan Mendoza Delgado**, y reporteros del estado han denunciado hostigamientos en numerosas ocasiones. El reportero gráfico **Rubén Espinosa** se trasladó a la Ciudad de México luego de recibir amenazas de muerte en la misma región, donde posteriormente fue asesinado.

En atención a la compleja situación de violencia que enfrenta el periodismo en Veracruz, en noviembre de 2015 la Secretaría de Gobernación (SEGOB) puso en marcha un Sistema de Alerta Temprana y Planes de Contingencia para la protección de los periodistas de Veracruz, consistente en un programa de políticas públicas que tiene como objetivo evitar potenciales agresiones a las y los periodistas de la región.



La situación de violencia contra los y las periodistas en México ha sido motivo de preocupación especial para esta oficina. La Relatoría recuerda que la obligación de conducir la investigación con debida diligencia y agotar todas las líneas lógicas de indagación reviste especial relevancia en casos de violencia contra periodistas; una investigación que no pondere aspectos vinculados con el contexto de la región, así como la actividad profesional del periodista, tendrá menos posibilidades de conseguir resultados. De la misma manera, la Relatoría Especial considera que es fundamental evaluar de forma urgente si deben activarse los mecanismos de atracción previstos en la ley y que este caso pueda ser investigado y judicializado de inmediato por las autoridades federales.

El principio 9 de la **Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH** señala: '[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada'.

Cuando tales delitos quedan impunes, esto fomenta la reiteración de actos violentos similares y puede resultar en el silenciamiento y en la autocensura de los y las comunicadoras".

## 2.4. ESTÁNDARES INTERAMERICANOS PARA HACER FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS Y TRABAJADORES DE MEDIOS

El documento de Estándares Interamericanos, publicado en 2013 por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, agrupa las normas regionales de protección de periodistas y la interpretación y aplicación que se ha realizado de esas normas, tanto por la Comisión Interamericana como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>12</sup> La vigilancia del cumplimiento de estos estándares de obligaciones por parte del Estado y de sus agentes, sea por acción u omisión, es también competencia del personal de la CNDH.

<sup>12</sup> Vid. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Botero Marino C., Relatora Especial para la Libertad de Expresión, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 diciembre 2013.



Si bien el documento se centra en las obligaciones positivas del Estado para la protección de este grupo, recuerda que existen obligaciones negativas. Según las cuales los Estados deben abstenerse de realizar actos que puedan vulnerar los derechos humanos y están obligados a asegurar que sus agentes no interfieran en estos derechos. Es decir, “el Estado es responsable por todos los actos y omisiones en que intervengan sus agentes en el ejercicio de sus funciones, incluso cuando excedan los límites de su ámbito de competencia” (párr. 30).

En cuanto a las obligaciones positivas, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha agrupado los estándares para la protección de los periodistas en tres grandes grupos: Prevenir la violencia contra periodistas; Proteger a periodistas y trabajadores de medios de comunicación en riesgo; Investigar, juzgar y sancionar penalmente la violencia contra los periodistas. Además de esas obligaciones generales, la Relatoría establece grupos de especial atención por su situación de vulnerabilidad que son: Periodistas en situaciones de conflictividad social; Periodistas en situaciones de conflicto armado; Violencia contra mujeres periodistas.

### a. Prevenir la violencia contra periodistas

Para la Relatoría cuando las personas que ejercen el periodismo se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad debido al contexto de violencia dirigida contra este grupo en un Estado, este tiene “una responsabilidad reforzada en sus obligaciones de prevención y protección. En estas situaciones, la ausencia de una política pública general de prevención puede resultar en una falta del Estado en el cumplimiento de su deber de prevención” (párr. 33). En ese marco, entre las obligaciones del Estado de prevenir la violencia contra los periodistas se encuentran:

- Adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas.
- Instruir a las fuerzas de seguridad sobre el respeto a los medios de comunicación.
- Respetar el derecho de los periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.
- Sancionar la violencia contra periodistas.
- Mantener estadísticas precisas sobre violencia contra periodistas.





## b. Proteger a periodistas y trabajadores de medios de comunicación

Según señala la Relatoría, la obligación de adoptar medidas concretas de protección requiere el conocimiento previo de que existe una situación de riesgo real e inminente para una persona o grupo de personas determinado y también a la posibilidad razonable de prevenir o evitar ese daño. En todo caso, las medidas adoptadas deben “adecuarse a las circunstancias individuales de la persona en riesgo, incluido su género, la necesidad o el deseo de continuar llevando a cabo las mismas actividades profesionales y sus circunstancias sociales y económicas” (párr. 62 y 63). En este sentido, la obligación de protección puede ser de dos tipos:

- Aplicación individual de las medidas necesarias para asegurar, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión de una persona que ejerce el periodismo en riesgo.
- Establecer mecanismos especiales de protección a periodistas y trabajadores de medios. Cuando en un determinado Estado existe una situación estructural sistemática y grave de violencia contra los periodistas y trabajadores de medios, se deben establecer programas especiales de protección.

## c. Investigar, juzgar y sancionar penalmente la violencia contra los periodistas

Para la Relatoría es de gran trascendencia este último elemento de una política estatal integral para abordar la violencia contra periodistas, es decir, la investigación, persecución y sanción de quienes cometen dichos actos de violencia. La Relatoría recoge lo que la Corte ha señalado: que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones a los derechos humanos y la indefensión de las víctimas. Por otra parte, la impunidad genera un efecto amedrentador para otros periodistas o defensores de los derechos humanos, efecto que sólo se combate desde una acción decisiva de sanción e investigación por parte del Estado que requiere de voluntad política (párr.160 y ss.). En este ámbito el Estado tiene como obligaciones:

- Adoptar un marco institucional adecuado que permita investigar, juzgar y sancionar de manera efectiva la violencia contra periodistas.
- Actuar con debida diligencia y agotar las líneas de investigación vinculadas con el ejercicio periodístico de la víctima.



- Efectuar investigaciones en un plazo razonable.
- Remover los obstáculos legales a la investigación y sanción proporcionada y efectiva de los delitos más graves contra periodistas.
- Facilitar la participación de las víctimas. Establecer procedimientos que permitan que las víctimas sean escuchadas y participen del esclarecimiento de los hechos, la sanción de los responsables y la búsqueda de una compensación.

#### d. Periodistas en situaciones de conflictividad social

La Relatoría apunta que el Sistema Interamericano da especial atención a la situación de las personas que ejercen el periodismo que informan sobre situaciones de conflictividad social por el riesgo grave que corren. La Relatoría señala que los Estados deberían contar con protocolos especiales para proteger a los/las periodistas en circunstancias de conflictividad social como protestas y manifestaciones públicas (párr. 227 y ss.). En ese contexto, el Estado debe:

- Asegurar las condiciones necesarias para que puedan cubrir los hechos.
- Garantizar a los periodistas que trabajan en estas circunstancias que no sean detenidos, amenazados, agredidos o limitados en cualquiera de sus derechos por el ejercicio del periodismo.
- Abstenerse de confiscar o destruir y material y las herramientas de trabajo de la prensa y de imponer medidas que limiten la circulación de la información.
- No requerir ningún tipo de acreditación especial para el ejercicio del periodismo para facilitar su ejercicio en situaciones de conflicto y tensión social.
- Respetar el derecho de la prensa a reservar sus fuentes.
- Instruir a las fuerzas armadas y de seguridad sobre el rol de la prensa para prevenir la violencia de estas contra periodistas.



#### e. Periodistas en situaciones de conflicto armado

En el Sistema Interamericano se considera de especial importancia la labor de periodistas en situaciones de conflicto armado (párr. 242 y ss.). Dada la especial vul-



nerabilidad que enfrentan quienes ejercen el periodismo en estas situaciones se considera que deben:

- Contar con una protección especial por parte del Estado y también con facilidades para el ejercicio de su labor periodística, por ejemplo, estableciendo los denominados “corredores destinados a los medios de comunicación” (párr. 244).
- Ser reconocidos como civiles en los conflictos armados y dotárseles de esa protección bajo el principio de distinción.

## f. Violencia contra mujeres periodistas

Para la Relatoría un aspecto relevante en la Región es indagar sobre la situación que enfrentan las mujeres que ejercen el periodismo “y los múltiples y específicos riesgos que enfrentan por el uso de su derecho a la libertad de expresión. Esto implica comprender cómo operan las desigualdades de género y las prácticas sexistas en el fenómeno de la violencia contra periodistas y con ello favorecer la definición de medidas de prevención, protección y procuración de justicia adecuadas” (párr. 250 y ss.).

Las mujeres periodistas están sometidas a situaciones de mayor vulnerabilidad que deben ser tenidas en consideración por el Estado. Conforme se apunta en el documento, la violencia contra las mujeres periodistas se manifiesta de distintas formas, desde el asesinato, la violencia sexual, incluido el acoso sexual hasta la intimidación, abuso de poder y amenazas provenientes de distintos sectores incluidos agentes estatales. En esa línea, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas señaladas, una obligación reforzada de actuar con debida diligencia a partir de las disposiciones existentes en materia de los derechos de las mujeres, como la Convención Belém do Pará en el Sistema Interamericano (párr. 259 y ss.). Esta obligación implica, por ejemplo:

- Poner en práctica iniciativas de recopilación de información, entre ellas estadísticas, investigaciones y estudios sobre las diversas manifestaciones de la violencia contra mujeres periodistas.
- Adoptar medidas de protección en casos específicos en los que determinadas mujeres periodistas corren un riesgo especial de ser víctimas de violencia.

- Observar durante la evaluación del riesgo una perspectiva de género en relación a las personas solicitantes de la protección.
- Capacitar a las autoridades en materia de género.

## 2.5. VÍAS DE INTERVENCIÓN DE LA CNDH

Los *Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París)*, de 1993, la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (Declaración sobre los defensores de los derechos humanos)*, de 1998, así como las resoluciones e informes posteriores, elaborados en virtud de ellos, sentaron las bases de la cooperación de las INDH con las organizaciones internacionales, y especialmente con la ONU.

Art. 5. De la Declaración de 1998:

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

- A reunirse o manifestarse pacíficamente;
- A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;
- A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

Art. 6. de la Declaración de 1998:

Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

- A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;
- Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libre-



mente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;

- c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

En apoyo al cumplimiento de obligaciones internacionales, la CNDH está llamada a:

- promover y asegurar la concordancia de la legislación y la práctica nacionales con los instrumentos internacionales de derechos humanos vinculantes para los Estados;
- impulsar la ratificación o la adhesión de los Estados a otros tratados de derechos humanos;
- contribuir a la elaboración de los informes que los Estados tienen que presentar a los órganos y a los Comités de la ONU, así como a los organismos regionales, teniendo en cuenta la atribución de elaborar un dictamen individual en el marco del respeto de su independencia.

Como precisan las Observaciones Generales sobre los Principios de París, de 2013, en función de las prioridades y los recursos nacionales existentes, un compromiso eficaz con el sistema internacional de derechos humanos puede incluir:

- presentar informes paralelos o alternativos al Examen Periódico Universal, mecanismos de Procedimientos Especiales y Comités de Órganos de Tratados;
- emitir declaraciones durante los debates ante órganos revisores y el Consejo de Derechos Humanos;
- ayudar, facilitar y participar en visitas a países a expertos de las Naciones Unidas, incluyendo titulares de los mandatos de procedimientos especiales, órganos de tratados, misiones exploratorias y comisiones de investigación; y
- supervisar y promover la implementación de recomendaciones relevantes emanadas del sistema de derechos humanos.





La CNDH está acreditada por el CIC y ostenta la categoría "A". Para la cooperación más efectiva con los órganos y organismos internacionales, especialmente con el Consejo de DH es trascendente esta acreditación para ser Estado con derecho de voto.

En el ámbito regional de la OEA, cabe hacer referencia a la Relatoría Especial sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos:<sup>13</sup>

En su Informe Anual de 1998, la Comisión resaltó la importancia y la dimensión ética del trabajo que llevan a cabo las personas dedicadas a la promoción, seguimiento y defensa legal de los derechos humanos y las organizaciones a las que muchas de ellas están afiliadas. En dicho informe, la Comisión recomendó a los Estados miembros de la OEA que tomaran las medidas necesarias para proteger la integridad física de los defensores y las defensoras de los derechos humanos y que propiciaran las condiciones para que desarrollaran su labor.<sup>14</sup> A partir de la presentación de estas recomendaciones ante los Estados miembros, la Asamblea General de la OEA adoptó la resolución 1671, denominada *Defensores de Derechos Humanos en las Américas: apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas*. A través de esta resolución, la Asamblea General encomendó al Consejo Permanente, en coordinación con la Comisión Interamericana, que continuara estudiando el tema de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos en la región (**AG/RES.1671**, 7 de junio de 1999) y en 2001, la Asamblea General solicitó a la Comisión que considerara la elaboración de un estudio sobre la materia (**AG/RES.1818**, 5 de junio de 2001).

En diciembre de 2001, teniendo en cuenta la solicitud de la Asamblea General, así como el interés de la sociedad civil en contar con un punto focal en la Comisión Interamericana que le diera seguimiento específico al tema de los defensores y las defensoras, la Secretaría Ejecutiva decidió establecer una Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que se encargara de coordinar las actividades



<sup>13</sup> <<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>>.

<sup>14</sup> Informe Anual 1998, Capítulo 7, Recomendación 4.

de la Secretaría Ejecutiva en esta materia y en especial, de darle seguimiento a la situación de las defensoras y los defensores en toda la región.

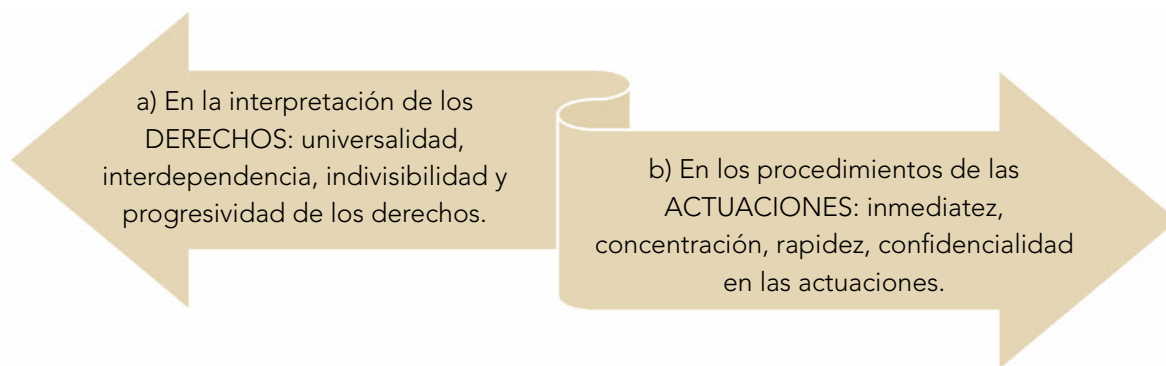
Durante el 141º período de sesiones celebrado en marzo de 2011, la CIDH decidió crear una Relatoría sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos, en consideración de las denuncias recibidas y en busca de dar mayor visibilidad a la importancia del rol de las defensoras y los defensores, así como de los operadores de justicia, en la construcción de una sociedad democrática en la que tenga plena vigencia el Estado de derecho. De esta manera, la Unidad fue convertida en una Relatoría.

La Relatoría, a través de distintas tareas le da seguimiento a la situación de todas las personas que ejercen la labor de defensa de los derechos en la región, incluyendo la situación de los y las operadores de justicia.

## 3. Principios de actuación del personal de la CNDH

### 3.1. PRINCIPIOS GENERALES

La actuación de la Institución está orientada a la protección de los Derechos Humanos de todas las personas, sin discriminación. Durante el desempeño de sus funciones el personal de la CNDH deberá tener en cuenta los principios de actuación propios de su cargo y previstos en la normativa interna de la CNDH. Principalmente los principios establecidos en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (art. 4) y en su **Reglamento Interno** (art. 6).



Asimismo, la actuación del personal de la CNDH se regirá bajo el principio del respeto a la dignidad humana; con compromisos institucionales y con valores establecidos en el Código de Ética y Conducta<sup>15</sup> de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para aplicarlos en las conductas personales, en el ámbito laboral y en las

<sup>15</sup> Con fundamento en los Artículos 15, Fracciones I, II, y III de la LCNDH y 18 de su Reglamento Interno se expidió el Código de Ética actual, quedando sin efectos el publicado el 13-07-2004. Así lo acordó y firmó el 25 de noviembre de 2016 el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Lic. Luis Raúl González Pérez.



interacciones con la población a quienes presta el servicio. Esos compromisos y valores son:

- Una cultura de plena vigencia de los derechos humanos, con la legalidad, con la justicia, con la verdad y con las personas, particularmente con las víctimas de violación de sus derechos y con los grupos en situación de vulnerabilidad (principios).
- Respeto. El personal de la comisión se compromete a: Otorgar trato igualitario a cualquier persona, reconociendo y aceptando la libre manifestación de las ideas, aunque no coincidan con las propias. Considerar, en todo momento, los derechos, libertades y cualidades inherentes a la dignidad humana. Ofrecer a las personas un trato cortés, amable, cordial, así como apoyarles en los servicios que soliciten, y propiciar un ambiente de trabajo armónico en el que se promuevan relaciones igualitarias y equitativas. (conductas asociadas a valores).
- Honestidad. El personal se compromete a: Actuar con probidad e integridad en el ejercicio de sus funciones. Tomar decisiones basadas en los fines y objetivos de la CNDH, por encima de intereses o beneficios particulares. Prevenir y combatir la corrupción y conducirse con imparcialidad, confidencialidad y cuidado en el manejo de la información que resulte en el desempeño de sus funciones. (conductas asociadas a valores).
- Responsabilidad. El personal se compromete a: Trabajar con profesionalismo en forma eficiente y con calidad. Actuar con tenacidad y disciplina para alcanzar objetivos y metas institucionales. Realizar las actividades con apego a la normativa aplicable. Tener disposición para adoptar nuevos métodos de trabajo y utilizar de manera adecuada y racional los recursos, bienes e insumos para el desempeño de las funciones. (conductas asociadas a valores).
- Solidaridad. El personal se compromete a: conducirse con una actitud sensible, empática, respetuosa y de apoyo hacia las personas y hacia la sociedad. Fomentar la colaboración entre las personas para la consecución de los fines y objetivos institucionales y asumir las causas e intereses de la Comisión. (conductas asociadas a valores).
- Lealtad. El personal se compromete a: Apegarse a los objetivos, fines, políticas, lineamientos y disposiciones de la institución. Desempeñar las funciones con un sentido del deber, de manera consistente, transparente y confiable. Actuar en favor de la autonomía e independencia de la Comisión. (conductas asociadas a valores).

### 3.2. PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, apoyando la labor de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y reconociendo la necesidad de proteger el derecho a la libertad de expresión en la Región americana, adoptó la **Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión**. Instrumento regional que desarrolla el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese marco, además de los principios y valores establecidos en la normativa interna de la CNDH, al atender a las personas que ejercen el periodismo la Comisión Nacional sustentará su actuación principalmente en los principios sobre libertad de expresión establecidos en la Declaración y que son los siguientes 13:

<b>1. Derecho fundamental, inalienable e inherente a toda persona y requisito de la democracia</b>	"La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática".
<b>2. Principio de Igualdad y no discriminación</b>	"Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".
<b>3. Accesibilidad</b>	"Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla".
<b>4. Carácter excepcional de las limitaciones</b>	"El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas".
<b>5. Prohibición de censura previa</b>	"La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión".
<b>6. Universalidad del derecho</b>	"Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados".





<b>7. No condicionamientos previos</b>	“los condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales”.
<b>8. Reserva de fuentes</b>	“Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.
<b>9. Prevención, investigación, sanción y reparación ante violaciones al derecho</b>	“El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.
<b>10. Interés público y carga de la prueba a favor del periodista</b>	“Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”.
<b>11. Mayor escrutinio de los funcionarios públicos</b>	“Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como “leyes de desacato” atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.
<b>12. Diversidad de medios y no monopolio</b>	“Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.
<b>13. Independencia de los medios de comunicación</b>	“La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y crédito oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

## 4. Normas nacionales específicas para la protección de los derechos de las personas que ejercen el periodismo

FEDERAL	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
	Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
	Ley General de Víctimas
	Reglamento de la Ley General de Víctimas
ESTATALES	Baja California: Ley para el Desarrollo y Protección Social de los Periodistas.
	Chiapas: Ley para el Ejercicio del Periodismo.
	Chihuahua: Ley que Establece el Secreto Profesional Periodístico.
	Coahuila: Ley para la Protección y Garantía de la Libertad de Expresión de las y los periodistas.
	Colima: Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico.
	Distrito Federal: Ley del Secreto Profesional del Periodista. Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
	Durango: Ley de protección a periodistas y personas defensoras de los derechos humanos.
	Guanajuato: Ley del Secreto profesional del periodista.
	Guerrero: Ley para el Bienestar Integral de los Periodistas. Ley para la Protección de Personas en Situación de Riesgo.
	Hidalgo: Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo.
	Querétaro: Ley que establece el Secreto Profesional Periodístico.
	Quintana Roo: Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

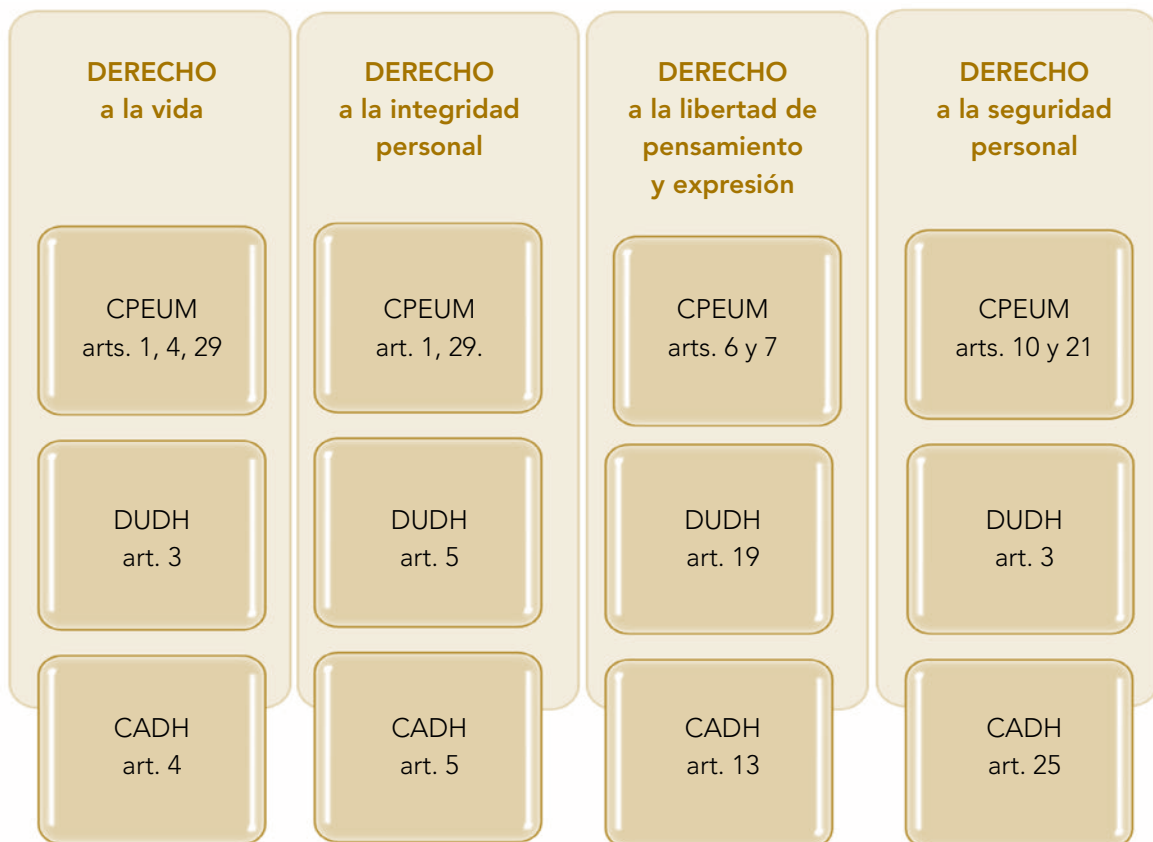


ESTATALES	San Luis Potosí: Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo.
	Sonora: Ley que establece el Secreto Profesional Periodístico.
	Veracruz: Ley de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas.
	Jalisco: Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco (Aprobación diciembre 6 de 2016; Publicación: diciembre 17 de 2016 Sección IV; Vigencia diciembre 18 de 2016).



## 5. Derechos de las personas que ejercen el periodismo

Algunos de los derechos que con mayor frecuencia son vulnerados en las agresiones contra quienes ejercen el periodismo son: el derecho a la integridad personal; el derecho a la vida; el derecho a la libertad de pensamiento y expresión; y, el derecho a la seguridad personal. Todos ellos protegidos por el ordenamiento jurídico mexicano y por instrumentos internacionales de derechos humanos:





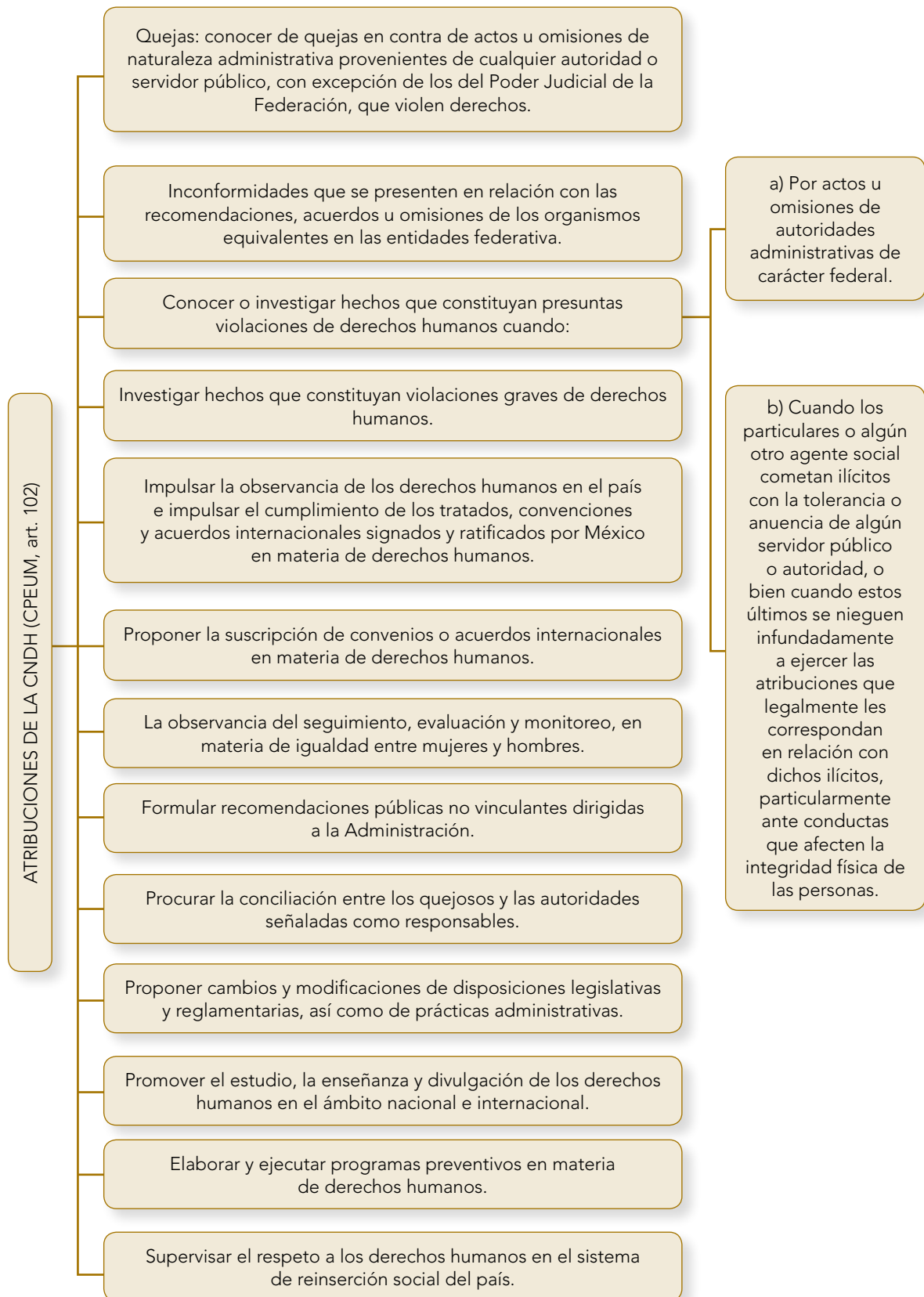
## 6. Mecanismos nacionales de intervención de la CNDH

### 6.1. ESTRUCTURA INTERNA Y ATRIBUCIONES GENERALES DE LA CNDH APLICABLES A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE EJERCEN EL PERIODISMO

En la estructura interna de la CNDH la promoción y protección de los derechos de las personas que ejercen el periodismo se realiza, principalmente, a través del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos. El mismo que forma parte de la Quinta Visitaduría General.



El Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos tiene como funciones para la protección de los y las periodistas:



- Atender los casos en los cuales quien ejerce el periodismo resulte agraviado en el desempeño de su labor por alguna autoridad.
- Tramitar y dar seguimiento a las quejas, proporcionando atención personalizada a los y las periodistas.
- Impulsar la sensibilización de las autoridades respecto de la importancia social de la actividad de las personas que ejercen el periodismo y de la obligación del Estado de darles las garantías de seguridad y respecto a sus derechos humanos, en el marco de los riesgos que enfrentan.
- Atender de manera permanente los casos denunciados públicamente que podrían constituir violaciones a los derechos humanos de este grupo.

### a. La queja

Esta es quizá la actuación más importante de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, incluida la CNDH. Cualquier persona puede acudir ante la Institución y presentar una queja por presuntas violaciones de los derechos humanos y hacerlo a través de un procedimiento exento de formalidades (LCNDH art. 25, 26, 27). Por consiguiente, las personas que ejercen el periodismo, pueden acudir ante la CNDH para la protección de sus derechos.





Conforme al artículo 27 de la Ley, las quejas pueden presentarse de forma oral, por escrito o por lenguaje de señas, pueden además formularse por cualquier medio de comunicación, electrónica o telefónica y a través de mecanismos accesibles para personas con discapacidad. Las quejas recibidas se registran en el Formulario de Atención.

Además, según lo establece su Ley, la CNDH cuenta con personal de guardia para recibir y atender las quejas a cualquier hora todos los días del año (art. 28).

En aplicación de los principios de actuación, enunciados anteriormente, el personal de la CNDH debe facilitar en todo momento la interposición de las quejas que las personas que ejercen el periodismo requieran presentar y, de ser necesario, suplir cualquier deficiencia orientando y aconsejando a las personas que ejercen el periodismo sobre el contenido de la queja y sus derechos.

En este caso es importante recordar el deber legal de dotar gratuitamente de intérpretes o traductores a las personas que no hablen castellano. Asimismo, si se considera que la queja no es competencia de la CNDH, el personal de la Institución debe orientar a la persona para que acuda a la autoridad competente (LCNDH, arts. 29 y 33).

La CNDH no es competente para conocer de los asuntos relativos a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales y resoluciones jurisdiccionales (LCNDH art. 7).

Igualmente, si se considera que la queja en razón del riesgo que implica debe pasar a conocimiento del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el personal de la Institución debe orientar a la persona que ejerce el periodismo para que acuda también ante ese organismo y acompañarla (LCNDH, arts. 29 y 33).

Dentro de la estructura interna de la CNDH, la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia (DGQOyT)<sup>16</sup> es la entidad competente para la recepción de las quejas, la prestación de los servicios de atención al público, la orientación cuando se desprenda indudablemente que no se trata de violaciones a derechos humanos, el registro y turno inmediato de los escritos sobre presuntas violaciones a derechos humanos a las Visitadurías Generales que sean competentes para cada caso.

<sup>16</sup> DOF 09.09.2016, Acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH mediante el cual se Reforman diversos Artículos del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



Esta Dirección también es responsable de la asignación de los números de expedientes, de acuerdo con la calificación elaborada por las distintas áreas y la administración de la base de datos para la presentación de informes periódicos al Presidente de la CNDH y a los miembros del Consejo Consultivo. Asimismo, la DGQOyT realiza el despacho de correspondencia, la digitalización de la documentación de los expedientes y la organización del archivo general de quejas.

Para el buen desempeño de su actividad, el personal de la DGQOyT cuenta con el Manual de Organización y el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia, documentos que se actualizan periódicamente y constituyen una guía procedimental clave a seguir para la buena prestación de la atención a las personas que acuden ante la CNDH.

Una vez admitida la queja se debe trasladar a las entidades denunciadas para que emitan un informe sobre los actos y omisiones que se les atribuyen y se consideran violatorios de los derechos humanos.

El plazo para la presentación de este informe es de 15 días naturales pero **puede reducirse en situaciones de urgencia**, a criterio del personal de la CNDH (LCNDH, art. 34). A las entidades denunciadas se les debe señalar que la no presentación del informe implica que se tengan por ciertos los hechos materia de la misma y que el informe a presentar debe especificar:

- Antecedentes del hecho.
- Fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron.
- Elementos de información que consideren necesarios para la documentación de la queja.

Con el objetivo de conseguir una solución rápida a la queja recibida, el personal de la CNDH debe intentar que las personas que ejercen el periodismo y la Administración responsable lleguen a una conciliación, siempre y cuando ésta no implique la vulneración de derechos humanos.

De existir conciliación o allanamiento de la Administración ante la queja, se hará constar en el expediente que se cierre, el mismo que se reabrirá si pasados 90 días la Administración no cumple con el acuerdo y el denunciante lo informe a la CNDH (LCNDH, art. 36).

La conciliación es **improcedente en los casos de infracción grave de los derechos humanos** como: atentados a la vida, **tortura, desaparición forzada** y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto

(arts. 88 y 119 del Reglamento Interno de la CNDH)

De no llegarse a una conciliación y una vez practicados los acuerdos de trámite que se hayan considerado necesarios en cada caso, la CNDH, a través de su Visitador General, puede dictar:

- Proyecto de recomendación.
- Acuerdo de no responsabilidad.

## b. Las Recomendaciones: procedimiento y tipos de recomendaciones

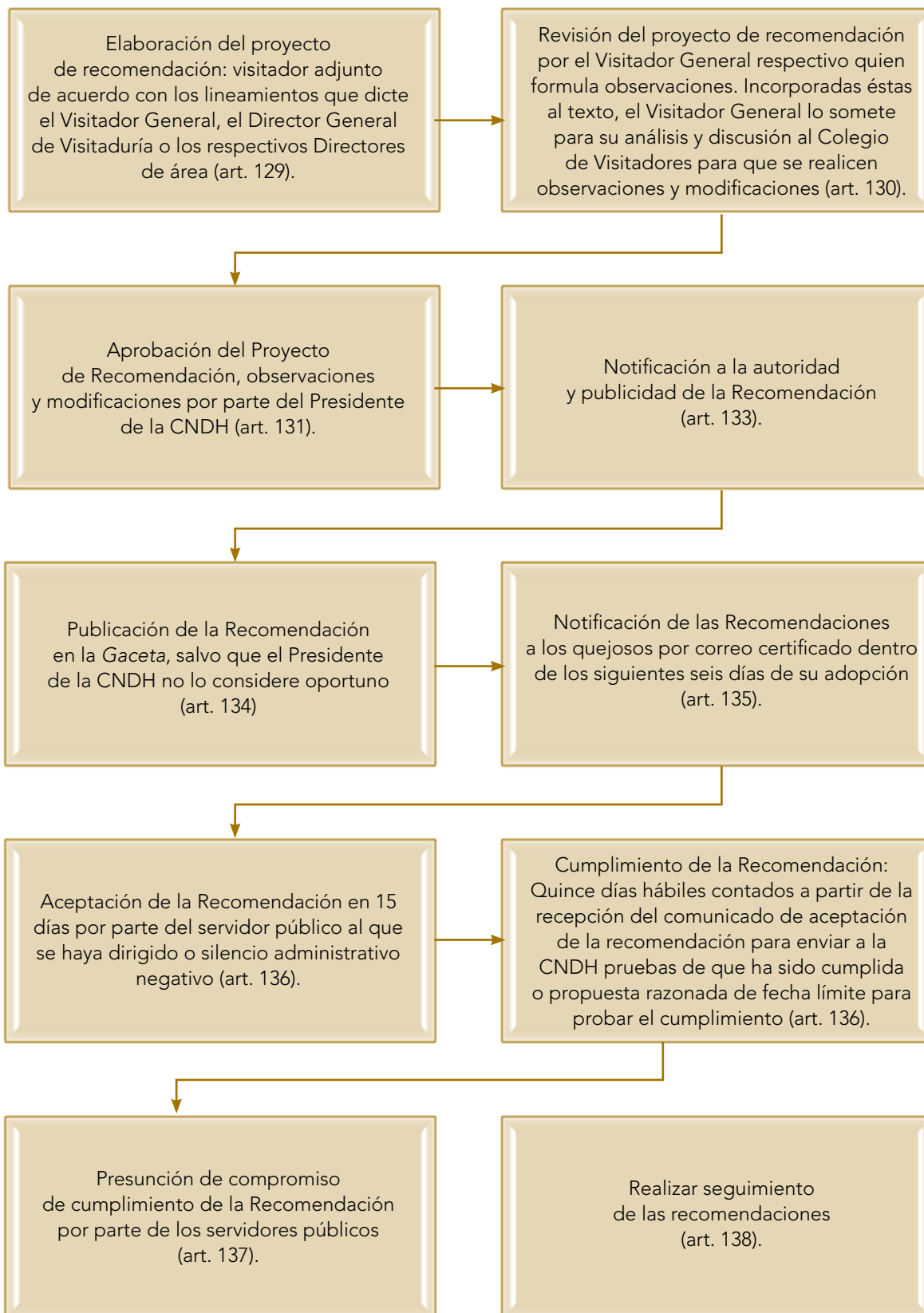
### • Recomendaciones particulares

El contenido de las recomendaciones particulares que surgen de las quejas, detallará: 1. Descripción de los hechos. 2. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos. 3. Descripción de la situación jurídica y del contexto de los hechos. 4. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos. 5. Recomendaciones específicas: las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos e instruya el procedimiento para sancionar a los responsables (art. 132). El procedimiento de adopción de estas Recomendaciones se muestra en la ilustración siguiente.

### • Recomendaciones generales

La CNDH, con la finalidad de promover modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, puede emitir este tipo de Recomendaciones que están reguladas en el artículo 140 del Reglamento de la CNDH.







Su procedimiento de elaboración es similar al señalado para las Recomendaciones particulares y se fundamentan los estudios realizados por la CNDH, a través de sus Visitadores Generales. Con el acuerdo del Presidente de la CNDH, para su emisión se ponen en conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación.

El contenido de las Recomendaciones Generales estructura:

- Antecedentes.
- Situación y fundamentación jurídica.
- Observaciones.
- Recomendaciones.

Este tipo de Recomendaciones no requieren de aceptación de las autoridades a quienes van dirigidas y se publican en la *Gaceta* y en el *Diario Oficial de la Federación*. Por otra parte, la verificación del cumplimiento de estas Recomendaciones se efectúa mediante estudios generales.

“(…) Las recomendaciones de la CNDH son, en muchas ocasiones, el único registro público sobre las investigaciones de abusos cometidos por militares y, como tales, constituyen un instrumento fundamental para resaltar los patrones de violaciones a los derechos humanos”.

Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, A/HRC/19/58/Add.2, párr. 25.

### c. El seguimiento a las Recomendaciones

Cada Visitaduría General realiza el correspondiente seguimiento de las Recomendaciones emitidas en su ámbito de competencia. Por otra parte, con el Acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante el cual se modifican y adicionan diversos artículos del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de 14 de mayo de 2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 21 de mayo de 2012, se creó la Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones. En este sentido, el 9 de septiembre de 2016 fue publicado en el *DOF* el Acuerdo del CC de la CNDH mediante el



cual se reformaron diversos artículos del RICNDH para fortalecer las capacidades existentes, además de renovar la organización y forma de operación para atender los requerimientos, compromisos y obligaciones institucionales de la Comisión Nacional. Dentro de las principales reformas destacó la reconversión a Área Sustantiva de la Dirección General de Asuntos Jurídicos al asumir las atribuciones de proponer proyectos normativos relevantes en materia de derechos humanos, el seguimiento de recomendaciones, y la verificación del cumplimiento de las mismas, funciones que venía realizando la entonces Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones.

Así, de conformidad con el Art. 33 del RICNDH, la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos tendrá como atribuciones:

- I. Solicitar y requerir información y documentación a las diversas autoridades federales y locales, así como realizar todas las acciones y gestiones necesarias, con el objeto de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional.
- II. Recibir la información y documentación referida en la fracción anterior, evaluando y determinado el estado de cumplimiento de las recomendaciones.

La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos cuenta con una modalidad informática denominada "Sistema de Análisis de los Procesos Relacionados al Seguimiento de las Recomendaciones". Como y no punto y seguido Mecanismo que está encaminado a consolidarse, como un sistema de seguimiento en línea, en el que se articulen todas las áreas y Visitadurías, para el monitoreo de las Recomendaciones y que permitirá generar reportes de cumplimiento o incumplimiento por parte de las autoridades a las Recomendaciones particulares de la CNDH (conforme se puede ver en el Informe Anual de la CNDH de 2015).

El documento "Cédula Recomendación en Seguimiento", que es generado por el Sistema, contiene información de seguimiento de cada Recomendación, tanto por punto recomendatorio como por cumplimiento por autoridad. Además, en el Sistema de Seguimiento, la información está organizada a partir de un catálogo de vinculación de los hechos violatorios con los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.





A la par, en el Sistema se clasifica el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades y conforme a los tres criterios del gráfico.

Actualmente se realizan actividades de seguimiento de las Recomendaciones particulares. Si bien no es una obligación legal, es recomendable realizar un balance del cumplimiento de las Recomendaciones generales.

#### d. Medidas cautelares

Conforme al artículo 40 de la LCNDH y a los artículos 116, 117 y 118 del Reglamento Interno de la CNDH, los Visitadores Generales pueden solicitar, en cualquier momento, a las autoridades competentes en cada caso, que se tomen todas las medidas cautelares (de conservación o restitutorias) necesarias para evitar:

- la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas.
- la producción de daños de difícil reparación a los afectados.

En ese marco, la CNDH, en octubre de 2010, estableció una "Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de periodistas y comunicadores en México" (GMCP). A fin de que las medidas a adoptarse sean adecuadas y cumplan con el objetivo de prevenir la situación de amenaza, hostigamiento o daño irreparable,



en ese documento se establece que cualquier propuesta de medidas específicas de protección debe elaborarse en coordinación con las personas que ejercen el periodismo que vayan a ser las beneficiarias de las mismas. Igualmente, se señala de manera acertada que:

“las medidas cautelares deben ser analizadas casuísticamente y solicitarse de manera específica, ya que cada caso es distinto y no existe un modelo estandarizado en que se pueda lograr acoger, de manera integral, las necesidades de protección para los periodistas o comunicadores de modo similar” (p. 16 GMCP).

De igual forma, en la GMCP se incluye una tabla de elementos para el diseño de la propuesta de medidas cautelares a realizarse entre la CNDH y las personas beneficiarias de éstas (pp. 20 y ss.). La tabla incluye, entre otros, los siguientes elementos:

- Estudio de riesgo (ordinario, extraordinario y extremo).
- Esquemas de protección: individual, colectivo, protección de inmuebles.
- Urgencia y temporalidad de las medidas.
- Modalidad de las medidas: conservación o restitutorias.
- Apoyo de fuerzas policiales.
- Telecomunicaciones.
- Atención médica y psicológica.
- Protección de la identidad de la persona beneficiaria.

En los anexos a este Protocolo puede verse un modelo de solicitud de medidas cautelares en favor de periodistas.



### **e. Actividades de acompañamiento, coordinación y cooperación con las Comisiones Estatales: Sistema Alerta 6**

El denominado Sistema “Alerta 6” comenzó a funcionar en el mes de enero de 2016 y tiene como objetivo prevenir, atender y asistir a las personas que ejercen el

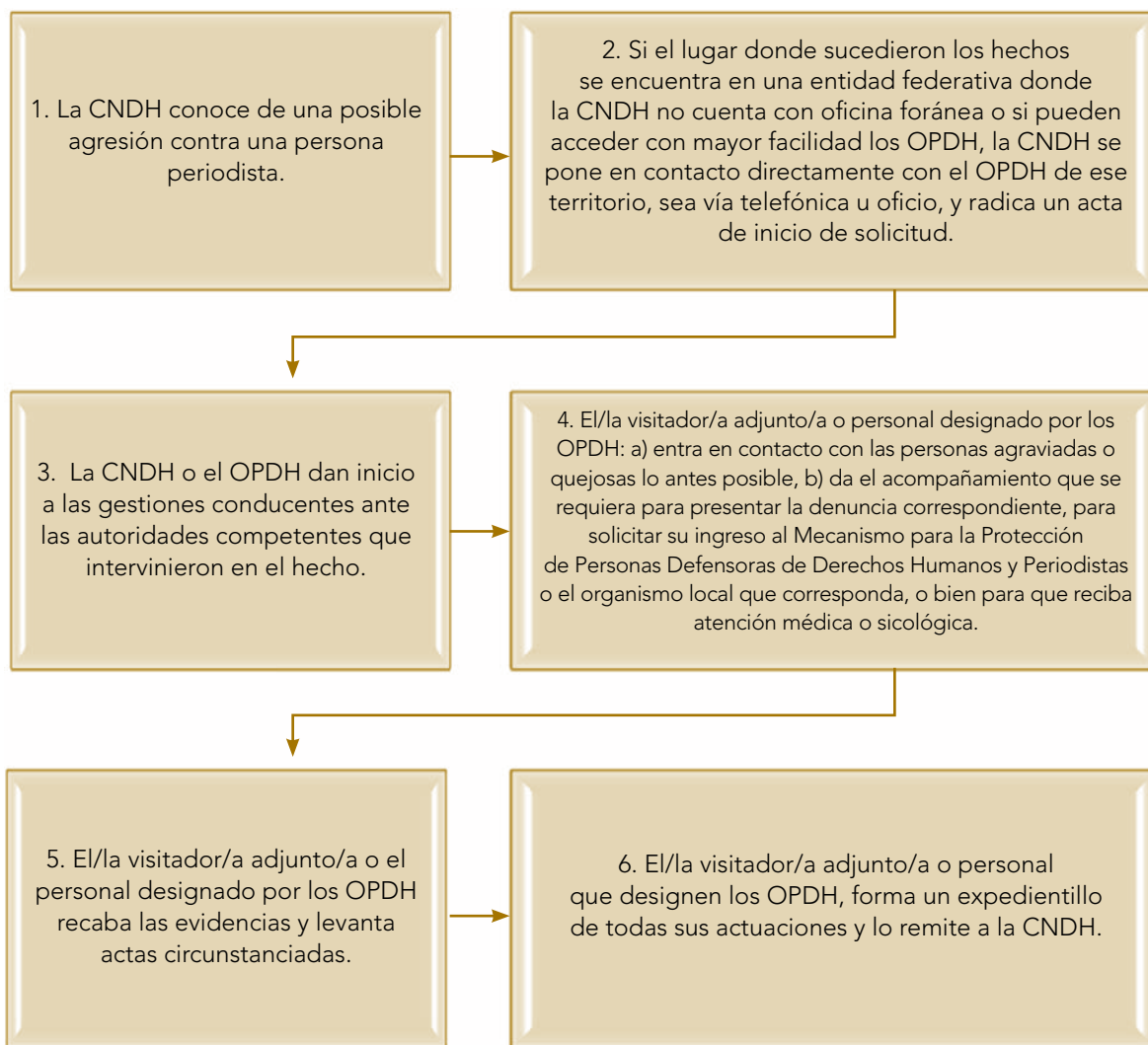
periodismo ante las agresiones de las que puedan ser objeto e incluye la adopción de medidas cautelares. Con ese objetivo, se establece en ese mecanismo un protocolo para la coordinación de la CNDH con sus dieciséis oficinas foráneas y con los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas (OPDH), así como con las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

El Sistema Alerta 6 debe funcionar según los lineamientos básicos establecidos en el *Manual para la Implementación, Coordinación y Seguimiento de la "Alerta 6"* (Anexo). Esos lineamientos básicos incluyen las siguientes acciones:

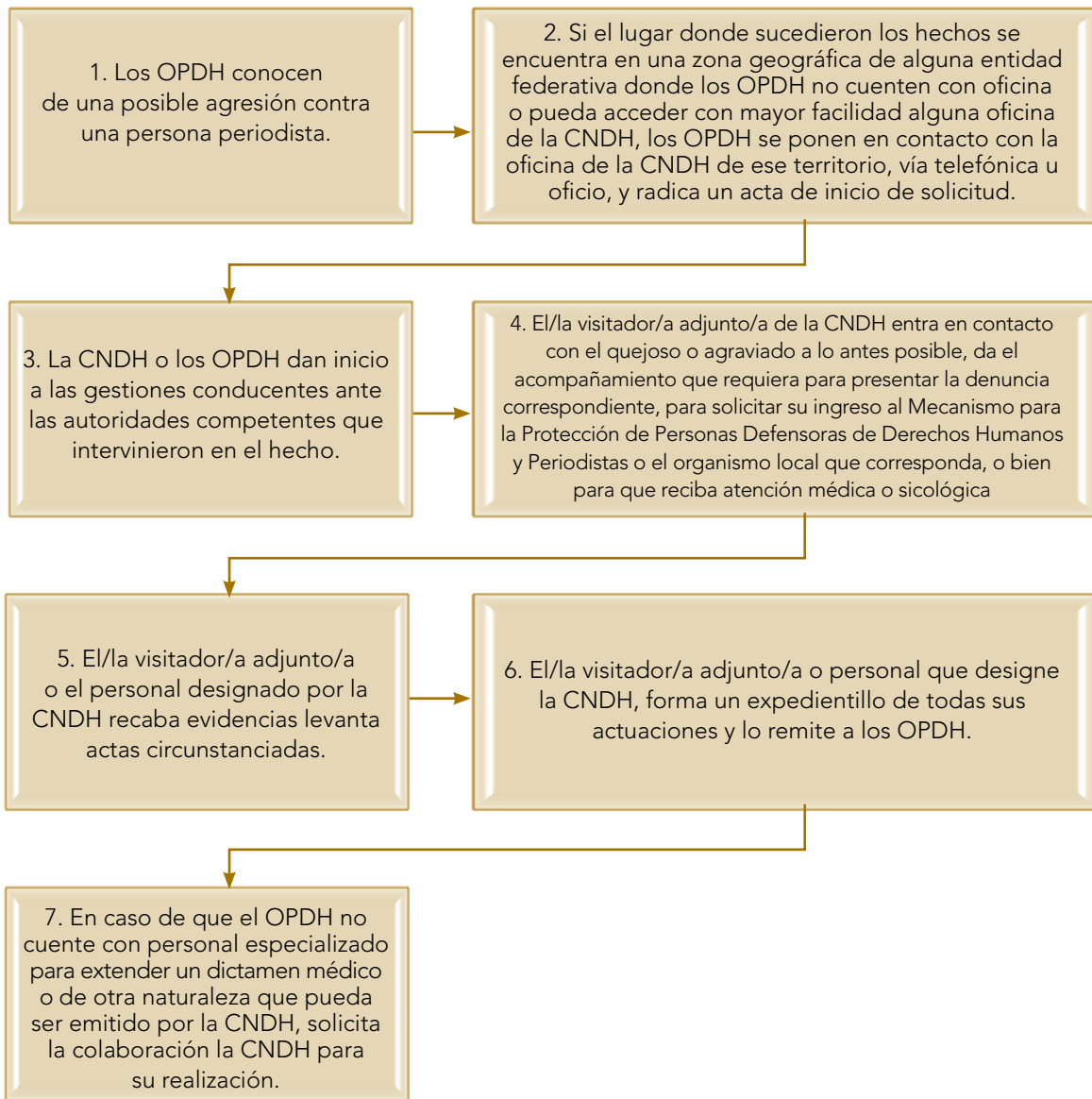
- Designar un enlace con las seis oficinas foráneas coordinadas por la Primera Visitaduría General y con las diez oficinas foráneas coordinadas por la Quinta Visitaduría General de la CNDH, para que por su conducto se realice el primer contacto con las personas que ejercen el periodismo y medios de comunicación cuando se lleve a cabo una agresión, así como con las autoridades responsables de la atención del caso.
- Trabajar conjuntamente con los OPDH de las 32 entidades federativas, con el objeto de designar a una persona de contacto que pueda realizar las diligencias correspondientes cuando surja alguna noticia relacionada con una agresión a periodistas.
- El personal del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Quinta Visitaduría General y de las dieciséis oficinas foráneas de la CNDH da acompañamiento a las víctimas de las agresiones, tanto en la presentación de las denuncias que correspondan, así como en la solicitud de incorporación al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
- Identificar situaciones urgentes y patrones de violaciones a los derechos humanos, a fin de instrumentar acciones de protección coordinadas y proponer políticas públicas para atender estos fenómenos.

En el Manual se incluye un Directorio de autoridades a fin de mejorar la comunicación entre las entidades. La CNDH habilitó la dirección electrónica institucional [alerta6@cndh.org.mx](mailto:alerta6@cndh.org.mx) en la cual se recibe cualquier información relacionada con agresiones a periodistas, para agilizar su pronta atención. Asimismo, el Protocolo de Actuación establecido en el Manual del Sistema "Alerta 6" implanta lineamientos de actuación concretos para tres supuestos:

UNO: "Lineamientos generales en la actuación del personal de los OPDH cuando se detecte una presunta violación a los derechos humanos de los periodistas por parte de una autoridad federal, y la CNDH solicita la coadyuvancia correspondiente con la finalidad de brindarles de manera inmediata el apoyo correspondiente".

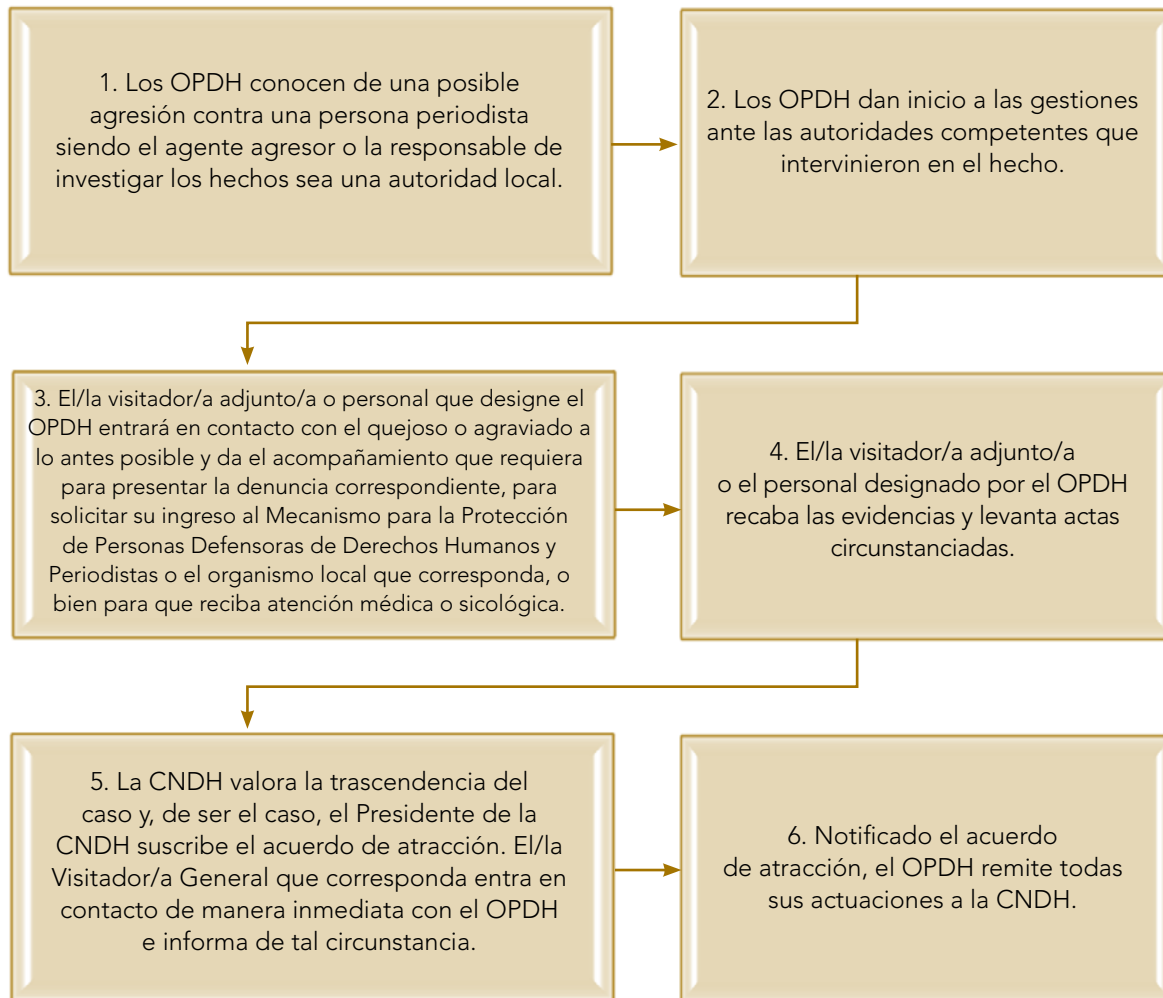


DOS: "Lineamientos generales en la actuación de personal de los OPDH cuando conocen de agresiones a periodistas donde intervienen autoridades de carácter local, y solicitan el apoyo de personal de la CNDH para realizar algunas gestiones o para emitir dictámenes periciales, en caso de requerirlo".





TRES: "Lineamientos generales de actuación cuando se trata de hechos que por su trascendencia puedan ser conocidos por la CNDH en ejercicio de su facultad de atracción".



## 6.2. MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDH), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012, establece este Mecanismo que incluye medidas para la protección de los periodistas. Por disposición legal, la CNDH es parte de la Junta de Gobierno del Mecanismo, máxima instancia del mismo (art. 5). La Junta de Gobierno es la instancia que de-

creta, previo informe de la Unidad de Evaluación de Riesgos, las medidas a adoptar en cada caso. Estas medidas, destinadas a reducir el riesgo de los y las periodistas, deben ser adoptadas de común acuerdo con los/as beneficiarios/as de las mismas y pueden ser (arts. 29 - 40):

- Medidas Preventivas.
- Medidas de Protección.
- Medidas Urgentes de Protección.

En esa línea, el personal de la CNDH debe estar atento al cumplimiento de estas medidas y/o solicitar su aplicación en los casos que considere pertinentes, realizando una previa evaluación del riesgo de los y las periodistas. Ante una queja o el conocimiento de un caso del que se pueda desprender un posible riesgo para personas que ejercen el periodismo se debe orientar y acompañar inmediatamente a la persona en riesgo para que acuda a instancias de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida del Mecanismo (art.19).



#### a. Medidas de Prevención

Además de las medidas antes enunciadas, la Ley también prevé las denominadas **medidas de prevención** que no deben confundirse con las medidas preventivas dictadas por la Junta de Gobierno del Mecanismo. Las medidas de prevención deben ser adoptadas por la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias, e incluyen reformas legales y políticas públicas para combatir las causas que producen las agresiones, reducir las situaciones de riesgo y generar garantías de no repetición. Entre ellas se incluyen: sistemas de alerta temprana y planes de contingencia con la finalidad de evitar potenciales agresiones a las y los periodistas (art. 41 y ss.). La CNDH puede trabajar conjuntamente con la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis del Mecanismo, con el objetivo de crear siner-



gias para proponer medidas de prevención, realizar el monitoreo nacional de las agresiones a periodistas, identificar los patrones de agresiones y elaborar mapas de riesgos. Coordinadamente con esta Unidad, la CNDH puede contribuir a evaluar la eficacia de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección implementadas.

## b. Medidas Preventivas

Las medidas preventivas están enfocadas a la sensibilización, educación y prevención. En ese marco pueden ser: Instructivos; Manuales; Cursos de autoprotección tanto individuales como colectivos; Acompañamiento de periodistas; etc. Téngase en cuenta que dada la experiencia de la CNDH en este campo, se podría trabajar en coordinación con el Mecanismo para contribuir desde la experiencia e identificación de necesidades a la adopción de este tipo de medidas por parte de la Junta de Gobierno (art. 34).

## c. Medidas de Protección

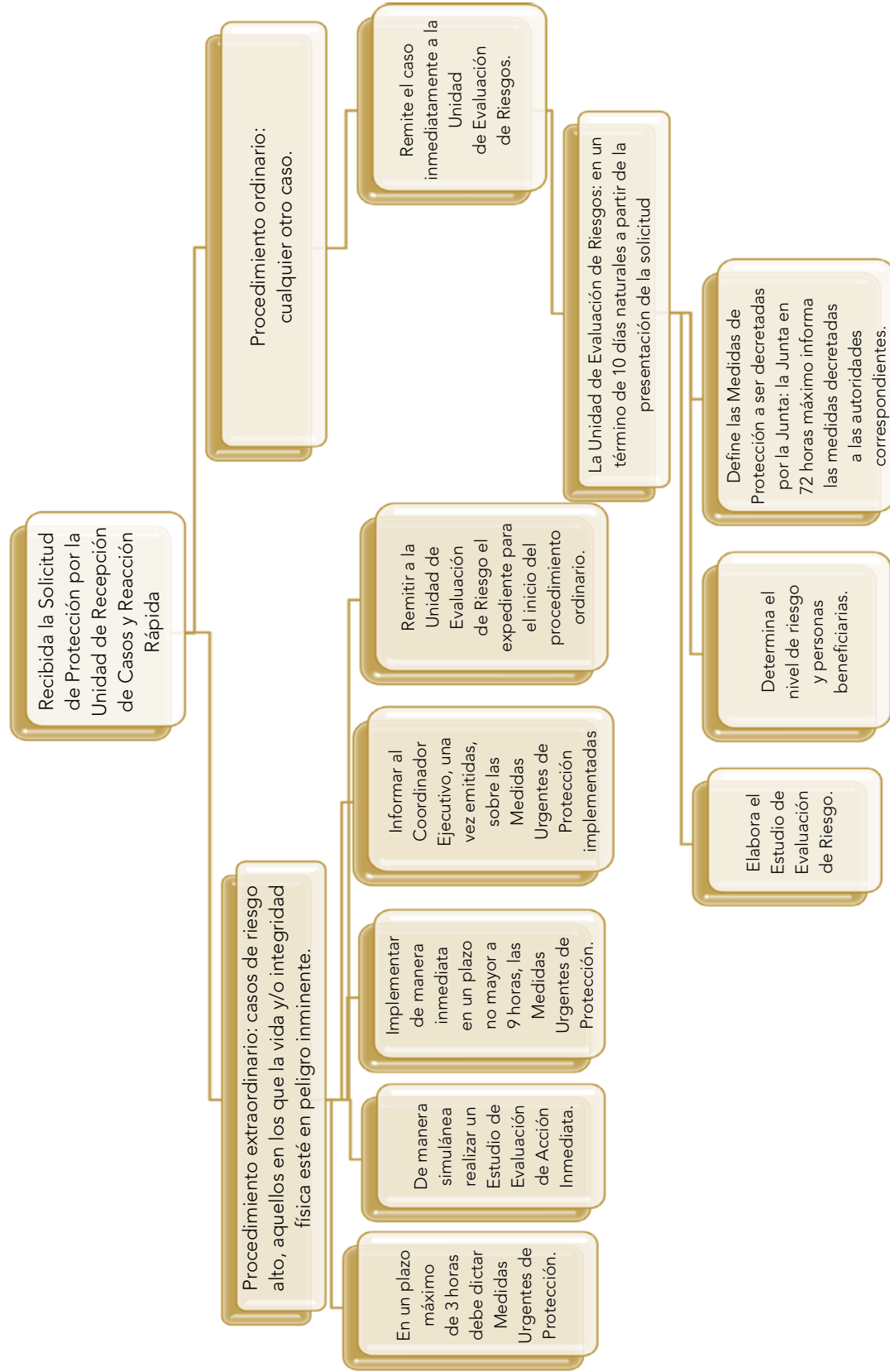
Esta categoría se refiere al conjunto de acciones y medios a favor de las personas beneficiarias para evitar la consumación de las agresiones de las que puedan ser víctimas. Acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que ejercen el periodismo. Este tipo de medidas incluye acciones como: Entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital; Instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona; Chalecos antibalas; Detector de metales; Autos blindados, etc. (art. 33).

## d. Medidas Urgentes de Protección

Estas medidas se deben adoptar en determinadas situaciones y de manera inmediata a fin de resguardar la vida, la integridad y la libertad de quienes ejercen el periodismo. Según el artículo 32 de la Ley, estas medidas incluyen, entre otras: Evacuación; Reubicación temporal; Escoltas de cuerpos especializados; Protección de inmuebles, etcétera.



PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS, DE PROTECCIÓN Y URGENTES DE PROTECCIÓN DEL MECANISMO



## 7. Buenas prácticas institucionales

### 7.1. RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 7: SOBRE LAS VIOLACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE PERIODISTAS O COMUNICADORES

En agosto de 2004 la CNDH emitió la Recomendación General N° 7, sobre las violaciones a la libertad de expresión de periodistas o comunicadores. En la Recomendación la CNDH hace un repaso por la situación de los/las periodistas y las normas nacionales e internacionales de protección de los derechos a la libertad de expresión, prensa y opinión que incluyen la protección de las fuentes de las personas que ejercen el periodismo y señaló:

“Es importante resaltar el papel que juegan las fuentes de información en la tarea de investigación que realizan los periodistas o comunicadores, y su vinculación con un eficaz ejercicio de la libertad de expresión, ya que con frecuencia, la posibilidad de obtener información está condicionada a no divulgar la fuente. Se trata de una de las reglas básicas en el periodismo, cuyo estricto cumplimiento está condicionada a la confiabilidad que tenga la persona que proporciona la información en el periodista, y la posibilidad de proseguir contando con un caudal importante e interesante de datos novedosos, cuya única finalidad es darlos a conocer a la sociedad y satisfacer su derecho a la información” (páginas 4 y 5).

De igual forma, la CNDH recuerda que:

“El Estado mexicano tiene la obligación de respetar los derechos y libertades de sus gobernados, y garantizar el pleno ejercicio de los mismos a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. En este sentido, tiene el deber jurídico de prevenir los actos que violenten los derechos de los periodistas, adoptando las medidas nece-

sarias con objeto de establecer una real y eficaz procuración de justicia, que genere certeza y confianza jurídica, como resultado del combate a la impunidad” (pág. 8).

En esa línea, esta Recomendación está dirigida a procuradores generales de la República y de justicia militar, gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México, CDMX). A quienes formula dos recomendaciones puntuales, a las que hay que dar seguimiento desde la CNDH:

Primera	Se dicten las medidas administrativas correspondientes, a efecto de que los servidores públicos que por su función tengan relación con periodistas <b>sean instruidos</b> respecto de la manera de conducir sus actuaciones, para que se garantice el derecho a llevar a cabo sus actividades con pleno ejercicio de la libertad de expresión.
Segunda	Se dicten los lineamientos necesarios para que los agentes del Ministerio Público <b>eviten presionar u obligar a los periodistas a divulgar sus fuentes de información.</b>

## 7.2. RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 17: SOBRE LOS CASOS DE AGRESIONES A PERIODISTAS Y LA IMPUNIDAD PREVALECIENTE

El 19 de agosto de 2009, la CNDH adoptó la Recomendación General Núm. 17: Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente. En la cual analizan violaciones de derechos de quienes ejercen el periodismo y la tendencia al alza de estas graves agresiones a los derechos humanos manifiesta en el aumento de casos que llegan cada año a la Institución. Esta Recomendación, a la que se debe dar seguimiento, está dirigida a los Gobernadores de los Estados, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (hoy CDMX); al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia Militar a fin de que:

Primera	Tomen las medidas necesarias y adecuadas para <b>impulsar una lucha decidida, frontal y permanente contra la impunidad</b> , a fin de que se logren resolver conforme a derecho las indagatorias procedentes para el esclarecimiento de los homicidios, desapariciones forzadas, atentados con explosivos, amenazas, así como todos y cada uno de los demás agravios ocurridos en contra de periodistas.
Segunda	Giren sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se <b>realice una indagatoria eficaz en cada caso, se lleven las diligencias respectivas para resolver y agotar todas las líneas de investigación</b> , incluyendo las relacionadas con la labor periodística en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, a fin de erradicar en el futuro la repetición sistemática de las violaciones descritas en el capítulo de observaciones de esta recomendación.



Tercera	<p>Giren sus instrucciones a quien corresponda para que, en los casos de las indagatorias que se iniciaron con motivo de los agravios descritos en el presente documento, se realice una evaluación técnico jurídica para corroborar o determinar si la actuación del Ministerio Público, así como de los servidores públicos que intervinieron, fue apegada a los principios y obligaciones que deben atender en su cargo; asimismo, para establecer si cometieron o no conductas delictivas en el ejercicio de sus funciones. Y en aquellos casos en que se presuma la comisión de conductas delictivas, se dé vista tanto al Órgano Interno de Control de cada procuraduría como al Ministerio Público correspondiente, a fin de que esas <b>instancias definan la responsabilidad administrativa y penal, respectivamente, en que pudieran haber incurrido los servidores públicos</b>; asimismo, se analicen las indagatorias descritas que se encuentran en reserva, a fin de que se valore la posibilidad de reactivarse y, en su caso, consignarse ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes.</p>
Cuarta	<p>Emprendan las acciones necesarias y contundentes para <b>garantizar las condiciones de seguridad y prevención suficientes</b> para que el desempeño de los profesionales de la comunicación no se vea coartado ni amenazado por ningún tipo de circunstancia, que para tal efecto se implementen políticas públicas para garantizar la seguridad de los y las periodistas, especialmente para quienes cubren situaciones de riesgo.</p>
Quinta	<p>En materia de <b>reparación del daño</b>, impulsen las medidas necesarias a fin de que este derecho se observe a cabalidad de <b>forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación</b> y a las circunstancias de cada caso de los periodistas y medios de comunicación afectados, estableciendo para ello mecanismos ágiles que faciliten su cumplimiento en los términos de lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
Sexta	<p>Impulsen a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, las reformas legales reglamentarias y administrativas para <b>definir de manera clara y adecuada la competencia y responsabilidad de las instancias procuradoras de justicia</b> para conocer de los delitos cometidos en agravio de periodistas y medios de comunicación y para lograr mayor eficiencia en las investigaciones relacionadas con tales agresiones; asimismo, impulsar la transparencia en la rendición de cuentas de los resultados de la investigación de estos casos.</p>
Séptima	<p>Instruyan a quien proceda, a efecto de que se <b>capacite en materia de derechos humanos y de libertad de expresión</b> a los agentes del Ministerio Público, a sus auxiliares, policías y peritos, para que los miembros de las dependencias procuradoras de justicia preserven y garanticen los derechos de los periodistas.</p>

### 7.3. RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 20: SOBRE AGRAVIOS A PERIODISTAS EN MÉXICO Y LA IMPUNIDAD IMPERANTE

El 15 de agosto de 2013 la CNDH emitió la Recomendación General Núm. 20: Sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante. Amplia Recomendación que está dirigida a las siguientes autoridades: Secretario de Gobernación, Comisionado Nacional de Seguridad, Procurador General de la República, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal (hoy CDMX), Secretarios de Seguridad Pública y Procuradores Generales de Justicia de las Entidades Federativas. Luego de un análisis pormenorizado de derecho y de los hechos, en ella se recomiendan los siguientes puntos a dar seguimiento desde la CNDH:

SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, GOBERNADORES Y JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (HOY CDMX):	
Primera	Se emprendan las acciones necesarias y contundentes para <b>garantizar las condiciones de seguridad y prevención suficientes</b> , a fin de que el desempeño de los integrantes del sector periodístico no se vea coartado ni amenazado por circunstancia alguna; asimismo, se implementen las políticas públicas tendentes a garantizar la seguridad de las y los periodistas, especialmente para quienes cubren situaciones de riesgo.
Segunda	Se promuevan, ante las respectivas legislaturas, las adiciones y reformas necesarias para que en los códigos penal y de procedimientos penales federales, así como en los códigos penales estatales, se establezca la <b>despenalización de los llamados delitos de prensa</b> ; y, de manera expresa, <b>se proteja el secreto periodístico</b> , siendo necesario también que, por cuanto hace a las calumnias y difamación, en su caso se prevea en la legislación civil las acciones a seguir cuando se cause un daño.
Tercera	Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se <b>capacite, en materia de derechos humanos y libertad de expresión a los servidores públicos</b> que por su función tengan relación con periodistas, respecto de la manera de conducir sus actuaciones, para que se preserven y garanticen sus derechos.
Cuarta	Se prevean las políticas públicas necesarias para que la actuación de las <b>instituciones de seguridad pública</b> , a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se rija por los principios <b>de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos</b> reconocidos en la Constitución.





COMISIONADO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SECRETARIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS:	
Primera	Se dé respuesta decidida y efectiva por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno, para <b>impulsar un sistema de seguridad pública efectiva, completa e independiente</b> , a fin de prevenir y disuadir las agresiones contra los integrantes del sector periodístico, a efecto de evitar un mayor incremento en los homicidios y desapariciones de periodistas, así como de los atentados cometidos contra instalaciones de medios de comunicación.
Segunda	Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que <b>se capacite en materia de prevención y disuasión en la comisión de ilícitos, para que los elementos de seguridad pública</b> , de los tres niveles de gobierno, preserven y garanticen los derechos de periodistas.
PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PROCURADORES GENERALES DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS:	
Primera	Se giren instrucciones, a quien corresponda, a efecto de que, en cada caso, se realicen las diligencias respectivas para integrar una indagatoria eficaz, con objeto de agotar todas las líneas de investigación, incluyendo las relacionadas con la labor periodística en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, a fin de <b>erradicar en el futuro la repetición sistemática de las violaciones a derechos humanos</b> descritas en el capítulo de observaciones de esta recomendación.
Segunda	Se implementen y apliquen de manera decidida, frontal y permanente las medidas necesarias y adecuadas para <b>impulsar un combate a la impunidad</b> , a fin de que se resuelvan las averiguaciones previas procedentes a la brevedad posible, para el esclarecimiento de los homicidios, desapariciones, atentados, amenazas, así como todos y cada uno de los demás agravios ocurridos contra periodistas.
Tercera	Se giren instrucciones, a quien corresponda, para que se analicen las indagatorias descritas que se encuentran en reserva, a fin de que se <b>valore la posibilidad de recabar mayores elementos de prueba que permitan reactivarlas</b> y, en su caso, pueda consignarse ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes.
Cuarta	En el caso de las averiguaciones previas consignadas, se instruya a los agentes del Ministerio Público competentes para que impulsen las medidas necesarias ante las autoridades jurisdiccionales, a fin de que éstas determinen, conforme a derecho, <b>la responsabilidad de los probables responsables en cada uno de los casos en que fueron afectados periodistas o medios de comunicación</b> .
Quinta	<b>Se garantice a las víctimas o a sus familiares, así como a la sociedad, en general, el derecho a conocer la verdad respecto de los sucesos que dieron lugar a las violaciones de los derechos humanos</b> cometidas en perjuicio de los integrantes del sector periodístico, descritas en la presente recomendación general, así como el derecho a conocer la identidad de quienes participaron en ellos, impulsando la transparencia en la rendición de cuentas de los resultados de la investigación de los sucesos establecidos en estos casos.

## 7.4. RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 24: SOBRE EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO

El 8 de febrero de 2016 la CNDH emitió esta detallada Recomendación general sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México. La Recomendación Núm. 24 contiene los puntos recomendatorios señalados a continuación:

A LA PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y A LOS PROCURADORES Y FISCALES GENERALES DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS:	
Primera	Instruir a quien corresponda, a efecto de que en cada una de las indagatorias que se encuentren en integración respecto de hechos relacionados con agravios a periodistas, comunicadores o medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, se lleven a cabo todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los mismos, agotando todas las líneas de investigación, incluyendo las relacionadas con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la labor periodística.
Segunda	Lleven a cabo una revisión exhaustiva de las averiguaciones previas hasta la fecha iniciadas con motivo de agravios a periodistas, comunicadores y/o medios de comunicación y se lleven a cabo las actuaciones necesarias para resolverlas a la brevedad posible, debiendo en todo momento considerar la labor periodística como un elemento de análisis dentro de las líneas de investigación.
Tercera	Promuevan al interior de las instituciones que dirigen la creación de fiscalías o unidades especializadas en la investigación y persecución de los delitos cometidos en contra de la labor periodística y la libertad de expresión, especialmente en aquellas entidades en las que se advierte una alta incidencia respecto de ataques a periodistas y medios de comunicación.
Cuarta	Ejercer, en el caso de la Procuraduría General de la República, la facultad de atracción que le fue conferida para conocer y perseguir los casos de delitos cometidos en contra de periodistas y medios de comunicación con base en criterios normativos existentes que faciliten al representante social de la federación la atracción de delitos del fuero común en beneficio de las víctimas.
AL SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL Y AL SECRETARIO DE MARINA:	
Primera	Instruir a quien corresponda a efecto de que en los procedimientos administrativos de investigación que se inicien en esas dependencias y que guarden relación con periodistas, comunicadores o medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, se consideren las líneas de investigación relacionadas con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la labor periodística.
Segunda	Capacitar en materia de derechos humanos y libertad de expresión al personal a su cargo que con motivo de su función pudiera tener contacto constante con periodistas o comunicadores, a efecto de garantizar que sus actuaciones garanticen los derechos de éstos en el ejercicio de su profesión.



A LA GOBERNADORA Y GOBERNADORES DE LOS ESTADOS, ASÍ COMO AL JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO:	
Primera	Promover, ante las legislaturas de las entidades que no cuenten aún con legislación en materia de protección a periodistas, las leyes necesarias para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo con motivo del ejercicio de su profesión; legislación que deberá considerar la implementación y operación de Mecanismos de Protección en favor de los periodistas.
Segunda	Implementar cursos de capacitación en materia de derechos humanos y libertad de expresión a los servidores públicos que en razón de sus funciones mantengan contacto con periodistas, comunicadores o medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, en especial al personal de las Procuradurías o Fiscalías Estatales y a quienes laboran en las Secretarías de Seguridad Pública, a fin de preservar y garantizar los derechos de los comunicadores.
Tercera	Establecer un enlace de alto nivel, con capacidad de gestión y decisión al interior de la administración estatal, que garantice la pertinencia y eficacia de las medidas de protección locales acordadas en favor de periodistas, comunicadores y medios de comunicación por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
Cuarta	En aquellas entidades en las cuales aún no se ha legislado al respecto, promover la reglamentación necesaria para la creación de un mecanismo local idóneo para la protección de periodistas, comunicadores y medios de comunicación.
Quinta	Se lleven a cabo las gestiones necesarias para la creación de Fiscalías o Unidades especializadas en la persecución de delitos cometidos en contra de la libertad de expresión en aquellas entidades en las que se advierte una alta incidencia delictiva en contra de periodistas, comunicadores y medios de comunicación.
Sexta	Promover las adiciones y reformas necesarias ante las respectivas legislaturas que a la fecha no lo hayan hecho, a efecto de que los delitos de injurias, difamación y calumnia sean despenalizados, para que en su caso se prevea en la legislación civil las acciones a seguir cuando se cause un daño.
AL COMISIONADO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SECRETARIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS:	
Primera	Garantizar la seguridad de los periodistas y comunicadores, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, en eventos públicos que por su propia naturaleza impliquen la presencia de medios de comunicación, debiendo prever las medidas y protocolos necesarios para reaccionar en casos de que se susciten agresiones en contra de éstos.
Segunda	Capacitar en materia de derechos humanos y libertad de expresión al personal a su cargo que por su función pudiera tener contacto constante con periodistas o comunicadores, a efecto de garantizar que sus actuaciones respeten los derechos de los periodistas en el ejercicio de su profesión.



AL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS:	
Primera	Que instruya a la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo a que se lleve a cabo una diferenciación geográfica, con base en un mapa de riesgos, respecto de la implementación de protocolos a través de los cuales se otorgan medidas de protección en favor de periodistas, comunicadores y medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General, a efecto de tomar en consideración los riesgos potenciales en los que podría encontrarse un periodista y adecuar las medidas otorgadas a la(s) entidad(es) federativa(s) en la(s) que éste realiza su labor.
Segunda	Se genere y haga del dominio público, a través de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, un reporte semestral respecto del monitoreo nacional de las agresiones que sufren los periodistas, comunicadores y medios de comunicación en México, identificando a través de un semáforo de riesgo aquellas entidades con mayor incidencia, así como el tipo de agresiones más recurrentes en esos estados.
Tercera	Garantizar oportunas, suficientes y adecuadas medidas de protección en favor de las personas beneficiarias, evitando la dilación en su instauración, para evitar poner en riesgo su seguridad e integridad personal.
Cuarta	Dar continuidad a la capacitación que en materia de evaluación de riesgo se ha proporcionado al personal de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como procurar su estabilidad laboral a fin de evitar la frecuente rotación del mismo.
A LOS PRESIDENTES MUNICIPALES Y JEFES DELEGACIONALES:	
Primera	Garantizar la seguridad de los periodistas y comunicadores en eventos públicos que por su propia naturaleza impliquen la presencia de medios de comunicación, debiendo prever las medidas y protocolos necesarios para reaccionar en casos de que se susciten agresiones en contra de éstos.
Segunda	Promover, ante sus respectivos ayuntamientos y delegaciones, la incorporación de preceptos en materia de protección a periodistas en los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas correspondientes.
Tercera	Impartir cursos de capacitación en materia de derechos humanos y libertad de expresión a los servidores públicos de los municipios y delegaciones que, por sus atribuciones, tengan contacto con periodistas, comunicadores o medios de comunicación, conforme se definen en el párrafo noveno de esta Recomendación General.
Cuarta	Establecer un enlace con capacidad de gestión y decisión al interior de la administración municipal y delegacional, que garantice la pertinencia y eficacia de las medidas de protección acordadas en favor de periodistas, comunicadores y medios de comunicación por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

ANEXO 1: MANUAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN,  
COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA "ALERTA 6"



MANUAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN,  
COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA "ALERTA 6"

**Antecedentes**

El ejercicio de la libertad de expresión en México enfrenta uno de los momentos más críticos y complejos de los últimos años. Así lo han puesto de relieve diversos documentos de organismos internacionales como el *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010* de la Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CmIDH), en donde se menciona que el goce de la libertad de expresión en nuestro país enfrenta graves y diversos obstáculos, entre los que destacan los asesinatos de periodistas y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, así como la impunidad generalizada en esos casos.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*, párr. 8.

Agrega que las amenazas y hostigamientos son características regulares del ejercicio del periodismo, principalmente del periodismo local que cubre temas de corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico y seguridad pública, entre otros. A esto se suma que muchas de las agresiones contra periodistas locales no se denuncian formalmente por la falta de confianza en la gestión de las respectivas autoridades, por lo que desde el año 2000 México es considerado el país más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas.<sup>18</sup>

A la violencia física contra periodistas y comunicadores se suman otro tipo de agresiones de tipo indirecto, como la utilización de figuras jurídicas que tienen por objeto inhibir la libertad de expresión.

En las *Observaciones Preliminares* de la visita conjunta a México de la Relatora Especial de la CmIDH y del Relator Especial de Naciones Unidas sobre esta temática, se menciona que aún existen tipos penales en contra de aquellos que como parte de su actividad abordan y difunden asuntos de interés público, personas que trabajan en radios comunitarias y activistas sociales. De igual manera, los relatores advirtieron con preocupación las acciones legales de carácter civil que podrían tener el propósito de hostigar y silenciar la crítica y que son utilizadas contra periodistas y medios.<sup>19</sup>

Las relatorías recomendaron de manera conjunta, entre otras cuestiones: i) derogar los tipos penales que criminalizan la expresión, como los contenidos en algunos códigos penales estatales, así como abstenerse de recurrir a otras figuras penales para reprimir el ejercicio legítimo de la libertad de expresión; y ii) garantizar que las y los periodistas no sean sometidos a formas de acoso judicial u otro tipo de hostigamiento jurídico como represalia por su trabajo, estableciendo estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad civil ulterior e incluyendo, entre otras cosas, la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones ulteriores.<sup>20</sup>

La Relatoría de la CmIDH destaca que la utilización de mecanismos penales para sancionar expresiones sobre cuestiones públicas o servidores del Estado, candidatos a ejercer cargos públicos o políticos, vulnera el artículo 13 de la Convención Americana y puede constituir un medio de censura indirecta dado su efecto amedrentador e inhibitor respecto al debate de estos temas. Por ello, concluye que la simple

<sup>18</sup> *Ibidem*, párr. 12.

<sup>19</sup> *Observaciones Preliminares*, visita Oficial Conjunta a México de los Relatores para la Libertad de Expresión de la CmIDH y la ONU, 24 de agosto de 2010, p. 17.

<sup>20</sup> *Idem*.

amenaza de ser procesado penalmente por expresiones críticas sobre asuntos de interés público puede generar autocensura.<sup>21</sup>

El incremento significativo en el número de agresiones a periodistas y medios de comunicación deja en evidencia el riesgo prevaleciente en el que se encuentra el gremio periodístico en nuestro país.

La falta de políticas públicas encaminadas a garantizar un periodismo libre de cualquier tipo de intimidación, así como la deficiente actuación por parte de las autoridades ministeriales encargadas de investigar las agresiones de las que es objeto este gremio, contribuyen a hacer de México un país en el que el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión es constantemente vulnerado.

Las agresiones a periodistas, además de constituir una afectación a la esfera jurídica del agraviado, representan una afrenta a la sociedad en su conjunto. El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no sólo tiende a la realización personal de quien se expresa, sino a la consolidación de una sociedad democrática.

Aunado a ello, es de reconocerse en el ejercicio de este derecho un instrumento esencial para el ejercicio de otros derechos fundamentales. En este sentido, la importancia de lograr la plena vigencia de la libertad de expresión en México trasciende al individuo e impacta a la sociedad en general.

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

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha dado puntual seguimiento a la situación en la que se desenvuelve el gremio periodístico en México. En tres ocasiones, el 19 de agosto de 2009, el 15 de agosto de 2013 y el 8 de febrero de 2016, la CNDH se pronunció a través de las Recomendaciones Generales 17, 20 y 24, respectivamente, en relación con los agravios a periodistas y a la situación de impunidad que prevalece en torno a las agresiones de las que son objeto.

<sup>21</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión CmlDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, párr. 114.



No obstante, si bien estos pronunciamientos han buscado incidir en la política pública de las entidades y de la federación en materia de protección a la libertad de expresión, las cifras muestran que lejos de disminuir, los ataques a periodistas y a medios de comunicación se han acentuado los últimos años, tal y como se demuestra con los siguientes datos:

DATOS DE PERIODISTAS (24/02/16)				
AÑO	HOMICIDIOS* DE 2000 A LA FECHA	DESAPARECIDOS** DE 2005 A LA FECHA	ATENTADOS*** DE 2006 A LA FECHA	QUEJAS**** DE 2010
2000	4			
2001	4			
2002	2			
2003	1			
2004	5			
2005	4	1		
2006	10	2	4	
2007	4	3	1	
2008	10	1	1	
2009	12	1	2	
2010	9	4	10	69
2011	9	2	6	98
2012	7	4	9	100
2013	5	1	8	70
2014	9	1	1	96
2015	12	—	6	80
2016	3	—	—	2
Total	110	20	48	515

\* Se radicarón 71 expedientes de queja por homicidios de periodistas.

\*\* Se radicarón 16 expedientes de queja por casos de periodistas desaparecidos.

\*\*\* Se radicarón 17 expedientes de queja por atentados a medios de comunicación.

\*\*\*\* Del 1 de enero de 2010 al 31 de enero de 2016 se han recibido **515 quejas**.





El 30 de octubre de 2015, durante la conmemoración del *Día Internacional para Poner Fin a la Impunidad de los Crímenes contra Periodistas*, que tuvo lugar en el Polyforum Siqueiros, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos anunció la creación de la "Alerta 6". Esta Alerta comenzaría a funcionar en el mes de enero de 2016.

## Objetivo

La Alerta 6 tiene como objetivo prevenir, atender y asistir a los periodistas ante las agresiones de las que puedan ser objeto, y se desarrollará a partir de la coordinación de la CNDH con sus dieciséis oficinas foráneas con los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas (OPDH), así como con las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

## Lineamientos básicos

La Alerta 6 se desarrollará a partir de las siguientes acciones:

- Servirá como una medida de acción rápida con el objeto de impulsar acciones de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para atender e investigar las agresiones cometidas contra periodistas.
- Se designará un enlace con las seis oficinas foráneas coordinadas por la Primera Visitaduría General así como con las diez oficinas foráneas coordinadas por la Quinta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para que por su conducto se realice el primer contacto con los periodistas y medios de comunicación cuando se lleve a cabo una agresión, así como con las autoridades responsables de la atención del caso.
- Se trabajará conjuntamente con los OPDH de las 32 entidades federativas, con el objeto de designar a una persona de contacto que pueda realizar las diligencias correspondientes cuando surja alguna noticia relacionada con una agresión a periodistas.
- La CNDH habilitó la cuenta de correo institucional [alerta6@cndh.org.mx](mailto:alerta6@cndh.org.mx) en la cual podrá recibir cualquier información relacionada con agresiones a periodistas para agilizar su pronta atención.
- El personal del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Quinta Visitaduría General y de las dieciséis oficinas foráneas de la CNDH brindará acompañamiento a las víctimas de las agresiones, tanto en la presentación de las denuncias que correspondan, así como en la solicitud de incorporación al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.



- Las acciones que se implementen como consecuencia de la Alerta 6 pueden venir acompañadas de medidas cautelares emitidas tanto por la CNDH como por los OPDH, con el objeto de que las autoridades realicen las acciones necesarias para prevenir o atender una agresión.
- Con el establecimiento de la Alerta 6 se identificarán situaciones urgentes y patrones de violaciones a los derechos humanos, a fin de instrumentar acciones de protección coordinadas y proponer políticas públicas para atender estos fenómenos.

### Protocolo de actuación

El presente protocolo desarrolla una serie de lineamientos de atención para el visitador adjunto en caso de tener conocimiento de la existencia de algún periodista o medio de comunicación que haya sido víctima de alguna agresión. Tiene su fundamento jurídico en los artículos 1º, 6, 7 y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 3 y 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y demás relativos en las leyes de los OPDH de las entidades federativas.

A continuación se exponen los “lineamientos generales” del Protocolo con base en tres supuestos: cuando conoce la CNDH por intervención de autoridades federales y solicita el apoyo de los OPDH; cuando conocen los OPDH por tratarse de hechos donde intervienen autoridades de carácter local y solicitan el apoyo de la CNDH; y cuando se trata de hechos que por su trascendencia puedan conocerse por la CNDH en ejercicio de su facultad de atracción.

*Primer supuesto:* Lineamientos generales en la actuación del personal de los OPDH cuando se detecte una presunta violación a los derechos humanos de los periodistas por parte de una autoridad federal, y la CNDH solicita la coadyuvancia correspondiente con la finalidad de brindarles de manera inmediata el apoyo correspondiente:

1. La CNDH conoce de una posible agresión de un periodista a través del monitoreo de medios, como resultado del aviso que al respecto emita un OPDH o bien a través de una queja, comunicación o aviso de un defensor u organismo de la sociedad civil.
2. Si el lugar donde sucedieron los hechos se encuentra en una entidad federativa donde la CNDH no cuenta con oficina foránea, o contando con ella la eventualidad acontece en un lugar al que pueden acceder con mayor facilidad los OPDH, la CNDH se pondrá en contacto directamente con el



organismo protector de dicha territorialidad, ya sea vía telefónica u oficio, y radicará un acta de inicio de solicitud.

3. La CNDH o los OPDH darán inicio a las gestiones conducentes ante las autoridades competentes que intervinieron en el hecho.
4. El visitador adjunto o personal designado por los OPDH entrará en contacto con el quejoso o agraviado a la brevedad posible y le brindará el acompañamiento que requiera para presentar la denuncia correspondiente, para solicitar su ingreso al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas o el organismo local que corresponda, o bien para que reciba la atención médica o psicológica, en caso de así requerirlo.
5. El visitador adjunto o el personal designado por los OPDH recabará las evidencias correspondientes, fotografías, videos, testimonios, periciales médicas o psicológicas y levantará sus actas circunstanciadas correspondientes.
6. El visitador adjunto o personal que designen los OPDH, formará un expediente de todas sus actuaciones y lo remitirá a la brevedad a la CNDH.

*Segundo supuesto:* Lineamientos generales en la actuación de personal de los OPDH cuando conocen de agresiones a periodistas donde intervienen autoridades de carácter local, y solicitan el apoyo de personal de la CNDH para realizar algunas gestiones o para emitir dictámenes periciales, en caso de requerirlo:

1. Los OPDH conocen de una posible agresión de un periodista a través del monitoreo de medios, como resultado del aviso que al respecto emita la CNDH o bien a través de una queja, comunicación o aviso de un defensor u organismo de la sociedad civil.
2. Si el lugar donde sucedieron los hechos se encuentra en una zona geográfica de alguna entidad federativa donde los OPDH no cuenten con oficina, o contando con ella la eventualidad acontece en un lugar al que pueden acceder con mayor facilidad alguna oficina de la CNDH, los OPDH se pondrán en contacto directamente con la oficina de la CNDH de dicha territorialidad, ya sea vía telefónica u oficio, y radicará un acta de inicio de solicitud.
3. La CNDH o los OPDH darán inicio a las gestiones conducentes ante las autoridades competentes que intervinieron en el hecho.
4. El visitador adjunto de la CNDH entrará en contacto con el quejoso o agraviado a la brevedad posible, y le brindará el acompañamiento que requiera para presentar la denuncia correspondiente, para solicitar su ingreso al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas o el organismo local que corresponda, o bien para que reciba la atención médica o psicológica, en caso de así requerirlo.





5. El visitador adjunto o el personal designado por la CNDH recabará las evidencias correspondientes, fotografías, videos, testimonios, periciales médicas o psicológicas y levantará sus actas circunstanciadas correspondientes.
6. El visitador adjunto o personal que designe la CNDH, formará un expediente de todas sus actuaciones y lo remitirá a la brevedad a los OPDH.
7. En caso de que el OPDH no cuente con el personal especializado para extender un dictamen médico o de otra naturaleza que pueda ser emitido por la CNDH, solicitará la colaboración del Organismo Nacional para su realización.

*Tercer supuesto:* Lineamientos generales de actuación cuando se trata de hechos que por su trascendencia puedan ser conocidos por la CNDH en ejercicio de su facultad de atracción.

1. Los OPDH conocen de una posible agresión de un periodista a través del monitoreo de medios, como resultado del aviso que al respecto emita la CNDH o bien a través de una queja, comunicación o aviso de un defensor u organismo de la sociedad civil, donde el agente agresor o la responsable de investigar los hechos sea una autoridad local.
2. Los OPDH darán inicio a las gestiones conducentes ante las autoridades competentes que intervinieron en el hecho.
3. El visitador adjunto o servidor público que designe el OPDH entrará en contacto con el quejoso o agraviado a la brevedad posible y le brindará el acompañamiento que requiera para presentar la denuncia correspondiente, para solicitar su ingreso al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas o el organismo local que corresponda, o bien para que reciba la atención médica o psicológica, en caso de así requerirlo.
4. El visitador adjunto o el personal designado por el OPDH recabará las evidencias correspondientes, fotografías, videos, testimonios, periciales médicas o psicológicas y levantará sus actas circunstanciadas correspondientes.
5. La CNDH valorará la trascendencia del caso y, de ser el caso, el Presidente de la CNDH suscribirá el acuerdo de atracción. El Visitador General que corresponda entrará en contacto de manera inmediata con el OPDH e informará de tal circunstancia.
6. Una vez notificado el acuerdo de atracción, el OPDH remitirá todas sus actuaciones a la brevedad a la CNDH.

La alerta 6 puede estar acompañada de las medidas cautelares que correspondan.

Para agilizar y facilitar la comunicación entre la CNDH y sus 16 oficinas foráneas, así como con los OPDH, el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos adscrito a la Quinta Visitaduría General de la CNDH habilitó la cuenta de correo electrónico: [alerta6@cndh.org.mx](mailto:alerta6@cndh.org.mx)

### Directorio de autoridades

Con el fin de mejorar la comunicación entre la CNDH, sus 16 oficinas foráneas así como con los OPDH en las entidades federativas, a continuación se menciona un directorio de autoridades:

#### MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

Dinamarca núm. 84, piso 7, col. Juárez, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06600,  
Ciudad de México. Teléfono: 52098800, exts. 30863 y 30848

#### PROGRAMA DE AGRAVIOS A PERIODISTAS Y DEFENSORES CIVILES DE DERECHOS HUMANOS (CNDH)

Periférico Sur 3453, piso 7, col. San Jerónimo Lídice,  
Del. Magdalena Contreras. C.P. 10200, Ciudad de México.  
Teléfonos: 53773592 y 56818125, exts. 1798 y 1044

OFICINAS FORÁNEAS ADSCRITAS A LA PRIMERA VISITADURÍA GENERAL		
ENTIDAD FEDERATIVA	COORDINADOR	DIRECCIÓN Y TELÉFONOS
AGUASCALIENTES, AGS. PRIMERA VISITADURÍA GENERAL	MTRO. FRANCISCO JAVIER VALDEZ DE ANDA Titular de la oficina foránea Personal: 045 449 117 7132 Guardia: 045 449 155 8658	Av. Madero núm. 447, col. Centro, C.P. 20000, Aguascalientes, Ags. Teléfonos: 01 (449) 915 2514 y 01 (499) 91 00080 Número gratuito: 01 800 822 4737 Extensiones directas: 3000, 3001 y 3005
ACAPULCO, GRO. PRIMERA VISITADURÍA GENERAL	MTRO. HIPÓLITO LUGO CORTÉS Titular de la oficina foránea Guardia: 045 744 586 93 93 Personal: 045 747 110 2230	Av. Cristóbal Colón núm. 12, col. Fraccionamiento Costa Azul, C.P. 39850, Acapulco, Gro. Teléfono: 01 (744) 435 0400 Número gratuito: 01 800 838 45 95 Extensiones: 6600 y 6601
LA PAZ, B.C.S. PRIMERA VISITADURÍA GENERAL	MTRO. RODRIGO PERALES RODRÍGUEZ Titular de la oficina foránea 045 612 159 5927	Mutualismo núm. 460 entre Rosales y Bravo, col. Centro, C.P. 23000, La Paz, B.C.S. Teléfono: 01 (612) 123 6398 Número gratuito: 01 800 838 4377 Extensiones: 6300 y 6301

OFICINAS FORÁNEAS ADSCRITAS A LA PRIMERA VISITADURÍA GENERAL		
ENTIDAD FEDERATIVA	COORDINADOR	DIRECCIÓN Y TELÉFONOS
MORELIA, MICH. PRIMERA VISITADURÍA GENERAL	MTRO. JUVENCIO CAMACHO DÍAZ Titular de la oficina foránea 045 443 167 0011	Avenida del Estudiante núm. 102, entre Acueducto y 1a. Privada del Estudiante, col. Matamoros, C.P. 58240, Morelia, Mich. Teléfonos: 01 (443) 340 1045 y 01 (443) 147 8280 Extensiones: 6700 y 6707
MÉRIDA, YUC. PRIMERA VISITADURÍA GENERAL	LIC. OMAR ARTURO PACHO Y SÁNCHEZ Titular de la oficina foránea Personal: 045 999 947 8217 Oficial: 045 999 277 3947	Calle 60 núm. 283, entre 23 y 25, col. Alcalá Martín, C.P. 97050, Mérida, Yuc. Teléfonos: 01 (999) 920 5920, 01 (999) 920 5921 y 01 (999) 920 5922 Número gratuito: 01 800 822 5434 Extensiones: 3100 y 3101
TORREÓN, COAH. PRIMERA VISITADURÍA GENERAL	LIC. FRANCISCO CASTRO VELIZ Titular de la oficina foránea 045 871 172 8845 fcastrov@cndh.org.mx	Eulogio Ortíz núm. 32, col. Ampliación Los Ángeles, C.P. 27148, Torreón, Coah. Teléfonos: 01 (444) 811 3421, 01 (444) 811 3615, 01 (444) 811 3421 y 01 (444) 811 3615 Número gratuito: 01 800 838 4410 Extensiones: 6501, 6505 y 6506

OFICINAS FORÁNEAS ADSCRITAS A LA QUINTA VISITADURÍA GENERAL		
ENTIDAD FEDERATIVA	COORDINADOR	DIRECCIÓN Y TELÉFONOS
CIUDAD JUÁREZ, CHIH. QUINTA VISITADURÍA GENERAL	LIC. HÉCTOR HALIM TANÚS HIGUERA Coordinador de la oficina foránea Celular: 045 656 626 9680	Av. de la Raza núm. 5784, col. Minerva, C.P. 32370, Ciudad Juárez, Chih. Teléfonos: 01 (656) 227 7150 Extensión: 3201
VERACRUZ, VER. QUINTA VISITADURÍA GENERAL	LIC. ANTONIO VÁZQUEZ CASTAÑÓN Coordinador de la oficina foránea Celular: 045 921 151 2286 045 921 150 1754	Av. Víctimas del 5 y 6 de julio núm. 1045, col. Ignacio Zaragoza, C.P. 91910, Veracruz, Ver. Teléfono: 01 (229) 924 9208 Número gratuito: 01 800 561 8509 Extensiones directas: 3300 y 3301



OFICINAS FORÁNEAS ADSCRITAS A LA QUINTA VISITADURÍA GENERAL		
ENTIDAD FEDERATIVA	COORDINADOR	DIRECCIÓN Y TELÉFONOS
NOGALES, SON. QUINTA VISITADURÍA GENERAL	LIC. JESÚS GABINO CABANILLAS HERRERA Coordinador de la oficina foránea 045 631 302 3332	Av. Álvaro Obregón núm. 360 Altos, esq. David Flores Guerra, col. Centro, C.P. 84000, Nogales, Son. Teléfono: 01 (631) 311 0006 Número gratuito: 01800 672 5935 Extensiones directas: 3400 y 3401
SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIS. QUINTA VISITADURÍA GENERAL	LIC. BERNI ALBERTO ESCOBEDO SOTO Coordinador de la oficina foránea Personal: 045 967 138 0012 Guardia: 045 967 104 0517	Av. Josefa Ortiz de Domínguez núm. 28, col. Barrio Santa Lucía, C.P. 29250, San Cristóbal de las Casas, Chis. Teléfonos: 01 (967) 678 1881 y 01 (967) 678 6530 Número gratuito: 01 800 715 2000 Extensiones directas: 3600, 3601, 3602 y 3606 a la 3610
VILLAHERMOSA, TAB. QUINTA VISITADURÍA GENERAL	LIC. JORGE ERWIN FROMOW GUERRA Titular de la oficina foránea Personal: 045 55 24 97 89 34 Guardia: 045 993 359 1273	Av. Ruiz Cortines núm. 54, col. Magisterial, C.P. 86040, Villahermosa, Tab. Teléfono: 01 (993) 313 3999 Número gratuito: 01 800 696 1800 Extensiones directas: 3900 y 3901
TAPACHULA, CHIS. QUINTA VISITADURÍA GENERAL	LIC. ROMEO OCTAVIO RAMÍREZ UTRILLA Titular de la oficina foránea Personal: 045 967 120 6738 Guardia: 045 962 624 1710	Calle 15a. Oriente núm. 20, col. Centro (entre 3a. y 5a. Av. Norte), C.P. 30700 Tapachula, Chis. Teléfono: 01 (962) 620 1466 Número gratuito: 01 800 523 7185 Extensiones directas: 3700, 3701 y 3702
TIJUANA, B.C. QUINTA VISITADURÍA GENERAL	MTRA. GRACIELA ZAMUDIO CAMPOS Titular de la oficina foránea Celular: 045 664 204 3736 Guardia: 045 664 374 2938	Misión de San Javier núm. 10610, Zona Urbana Río, C.P. 22010, Tijuana, B.C., Teléfono: 01 (664) 633 3400 Número gratuito: 01 800 027 5151 Extensiones directas: 3800, 3809, 3801 y 3808

OFICINAS FORÁNEAS ADSCRITAS A LA QUINTA VISITADURÍA GENERAL		
ENTIDAD FEDERATIVA	COORDINADOR	DIRECCIÓN Y TELÉFONOS
REYNOSA, TAMPS. QUINTA VISITADURÍA GENERAL	LIC. ÓSCAR CASTRO CANTÚ Coordinador de la oficina foránea Celular: 045 899 115 8151 Guardia: 045 899 101 6050	Ortiz Rubio núm. 801, Local 6, planta baja, esq. Guerrero, col. Medardo González, C.P. 88550, Reynosa, Tamps. Teléfonos: 01 (899) 922 4266, 01 (899) 922 4263 y 01 (899) 188 0040 Número Gratuito: 01 800 508 2999 Extensiones: 3500, 3501 y 3508
IXTEPEC, OAX. QUINTA VISITADURÍA GENERAL	LIC. ELIZABETH LARA RODRÍGUEZ Celular: 045 951 234 6533	Av. México s/n, esq. Nicolás Bravo, col. Estación, C.P. 70110, Ixtepec, Oax. Teléfonos: 01 (971) 713 3119, 01 (971) 713 0355, 01 (971) 713 3130, 01 (971) 713 3131 y 01 (971) 713 3132 Número gratuito: 01 800 838 4080 Extensiones directas: 6200 y 6201
SAN LUIS POTOSÍ, S.L.P. QUINTA VISITADURÍA GENERAL	LIC. HUGO ARMANDO PÉREZ AGUILAR Titular de la oficina foránea Celular: 045 444 512 2228 y 55 14 93 71 70	Calle Valentín Gama núm. 865, Fraccionamiento Las Águilas, Tercera Sección, C.P. 78260, San Luis Potosí, S.L.P. Teléfonos: 01 (444) 811 3421, 01 (444) 811 3615 y 01 (444) 102 5520 Número gratuito: 01 800 327 7070 Extensiones directas: 6400 y 6401





## ANEXO 2: EJEMPLO DE SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

Lic. **AUTORIDAD**

Presente.

Distinguido señor \*\*\*\*\*:

Me permito informarle que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de diversas notas periodísticas, tuvo conocimiento que la reportera \*\*\*\*\*, quien labora en los medios \*\*\*\*\*, ambos en el Estado de \*\*\*\*\*, la madrugada de este lunes fue privada de su libertad en su domicilio ubicado en el municipio de \*\*\*\*\*, en esa entidad federativa, por un grupo de hombres armados, desconociéndose hasta el momento su paradero.

A partir del primero de enero de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) implementa la "Alerta 6", la cual tiene como objetivo prevenir, atender y asistir a los periodistas ante las agresiones de las que pueden ser objeto, y que se desarrolla a partir de la coordinación de la CNDH con sus dieciséis oficinas foráneas con los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas, así como con las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Por lo anterior, y con el fin de evitar daños irreparables al derecho a la seguridad e integridad tanto de la periodista como de su familia, se considera procedente solicitar la implementación de medidas cautelares.

La solicitud de medidas cautelares forma parte de la función primordial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establecida en los artículos 2, 3, 6, fracción II, incisos a) y b) y 40 de la Ley de la Comisión Nacional, así como 116, 117 y 118 de su Reglamento Interno. Estas medidas permiten conservar y proteger a las personas beneficiarias el goce de sus derechos humanos.

Con el objeto de analizar el cumplimiento de los requisitos que deben cubrir este tipo de medidas cautelares para proceder a su otorgamiento, a continuación se analizarán, *prima facie*, el conjunto de elementos y sucesos indicados en la solicitud de medidas cautelares así como los antecedentes con que cuenta este Organismo Nacional.



Uno de ellos es el **riesgo**, que significa el peligro real en que se puede encontrar una persona debido a circunstancias, hechos o factores que aumentan la probabilidad de vulneración y daño. El riesgo de vulnerabilidad de una persona es el resultado de la acumulación de desventajas y factores tales como edad, género, pertenencia a grupos sociales, profesionales, etcétera, por lo que tales situaciones requieren acciones de prevención para proteger a las personas, ya que la falta de respuesta o acción implicaría, por sí misma, un peligro ante el conocimiento de un hecho grave.

En el presente caso, la Comisión Nacional considera que el requisito de riesgo se encuentra cumplido, ya que la periodista \*\*\*\*\* **como su familia**, hasta el momento, se encuentran en esa situación por ignorarse su ubicación, y el motivo de la supuesta privación de la libertad, pudiendo sufrir algún otro tipo de agresión.

En cuanto a la **urgencia**, debe considerarse que se determina por la información y el contexto de los hechos que indican que existen riesgos o amenazas de carácter inminente que pueden materializarse en contra de una persona, requiriendo, por tanto, una respuesta inmediata de prevención. En una situación apremiante, las medidas sirven para evitar que tales riesgos o amenazas se concreten sin antes haber realizado una investigación exhaustiva sobre el fondo del asunto, de modo que cualquier demora resultaría peligrosa. Es por ello que la urgencia no se desprende solamente de las personas que se hallen en peligro, sino de la peligrosidad del entorno en el que se encuentran.

Respecto al requisito de urgencia, esta Comisión Nacional lo considera cumplido en vista de que la información con la que cuenta, tanto la periodista \*\*\*\*\* como su familia se encuentran en situación de riesgo por lo que se requiere actuar de forma inmediata para evitar posibles ataques a su integridad física.

Por lo que respecta a la **irreparabilidad del daño**, ésta consiste en la probabilidad de que se cause una afectación a las personas que no pueda ser susceptible de reparación, sin que puedan ser rescatados, preservados o restituidos con una medida posterior al daño causado.

En cuanto a este requisito, la Comisión estima que se encuentra cumplido, pues de no otorgarse las medidas cautelares se pueden ocasionar daños de imposible reparación, como puede ser la integridad, o incluso la seguridad personal y la vida de la señora \*\*\*\*\* **y sus familiares**.

Con base en lo anterior, esta Comisión Nacional considera cumplidos los requisitos indicados, por lo que resulta procedente la solicitud de medidas cautelares, ello sin prejuzgar las cuestiones de fondo relacionadas con el caso.

Ante lo expuesto y toda vez que este Organismo Nacional tiene como objetivo primordial salvaguardar los derechos humanos, me permito solicitar a usted lo siguiente:

- a. Girar instrucciones a efecto de realizar, con prontitud y diligencia, las actividades que sean necesarias para ubicar el paradero de la señora \*\*\*\*\* y que se respeten sus derechos.
- b. Brindar protección suficiente y necesaria tanto a los familiares de la periodista como a las instalaciones de los medios de comunicación para los que ella labora.

Las medidas deberán implementarse durante el tiempo que se requiera, evitando así la consumación irreparable de hechos violatorios a sus derechos que causen daños de difícil o imposible reparación.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 117 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respetuosamente solicito a usted informar a este Organismo Nacional en un plazo máximo de **12 horas**, contadas a partir de la notificación del presente, respecto de la aceptación de las medidas requeridas y, en caso de ser así, informe periódicamente a este Organismo Nacional las actividades que se han realizado para su cumplimiento.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

A t e n t a m e n t e

C.c.p. \*\*\*\*\* , Gobernador Constitucional de \*\*\*\*\*

. Expediente.



### ANEXO 3: PUNTOS RECOMENDATORIOS DE LA RECOMENDACIÓN NÚM. 13 /2015 SOBRE EL CASO DE LAS VIOLACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL COMETIDAS EN AGRAVIO DE V1

GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO	
PRIMERA	Que instruya al Procurador General de Justicia de esa entidad para que en atención a las violaciones a derechos humanos que han quedado acreditadas en la presente Recomendación por parte de AR1, lo cual ha trascendido a la situación jurídica actual de V1, se giren instrucciones a efecto de que se haga valer esta circunstancia en la causa penal lo antes posible para que pueda ser tomada en cuenta por el Juez correspondiente.
SEGUNDA	Se instruya a quien corresponda a fin de que a la brevedad se otorgue una indemnización a V1, cuyo monto deberá establecerse en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, como consecuencia de la responsabilidad en que incurrió el personal de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad con base en las consideraciones planteadas en la presente Recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.
TERCERA	Se instruya a quien corresponda a efecto de que se implementen los lineamientos y las acciones necesarias para que los servidores públicos del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, se abstengan de emitir cualquier pronunciamiento que tenga por objeto estigmatizar el trabajo que llevan a cabo las personas que documentan o difunden información en ejercicio de su libertad de expresión, debiendo impartir un curso sobre la relevancia de la libertad de expresión en aquella entidad, y se brinden en todo momento todas las garantías para el ejercicio libre de la libertad de expresión, informando a este Organismo Nacional sobre las medidas adoptadas.
CUARTA	Se instruya al Procurador General de Justicia de esa entidad para que esa dependencia reconozca institucionalmente a V1 como víctima y se le ofrezca una disculpa pública institucional adecuada, para lo que deberá enviar a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.
QUINTA	Dicte las medidas correspondientes en el ámbito de sus atribuciones para que la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas de Quintana Roo pueda ser instalada y opere de manera efectiva a la brevedad posible, y se inscriba en su oportunidad a V1 como víctima en el Registro de Víctimas del Estado de Quintana Roo a que se refiere el artículo 95 de la Ley respectiva.
SEXTA	Gire instrucciones al Procurador General de Justicia de esa entidad, con el objeto de que esa dependencia diseñe e imparta a los agentes del ministerio público un curso sobre la relevancia de la libertad de expresión en aquella entidad, con el objeto de evitar violaciones como las que dieron origen a este pronunciamiento; hecho lo cual se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.



SÉPTIMA	Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la presentación y seguimiento de la denuncia de hechos que formule ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo, en contra de AR1 y quien resulte responsable, para que en el ámbito de su competencia se inicie, integre y determine la averiguación previa que en derecho corresponda, por tratarse de un servidor de esa entidad cuya conducta motivó parte de este pronunciamiento, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.
OCTAVA	Instruya a quien corresponda para que se aporten todos los elementos necesarios en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie con motivo de la denuncia que esta Comisión Nacional presente ante el Órgano Interno de Control de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo, contra AR1 y quien resulte responsable, involucrado en los hechos de la presente Recomendación, al que debe agregarse copia de la presente Recomendación y se informe a esta Comisión Nacional la determinación que en su momento se emita.
<b>MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO</b>	
PRIMERA	Gire instrucciones a quien corresponda, con el objeto de que en esa dependencia se diseñen e impartan un curso sobre la relevancia de la libertad de expresión a quienes integran el Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, incluyendo mandos medios y superiores, con el objeto de transmitir los conocimientos necesarios para la protección de los derechos humanos de quienes ejercen la libertad de expresión, y para evitar que incurran en violaciones a derechos humanos como las que dieron origen al presente pronunciamiento; hecho lo cual se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.
SEGUNDA	Instruya a quien corresponda para que se aporten todos los elementos necesarios en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie con motivo de la denuncia que esta Comisión Nacional presente ante el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, contra AR2, involucrado en los hechos de la presente Recomendación, al que debe agregarse copia de la presente Recomendación y se informe a esta Comisión Nacional la determinación que en su momento se emita.
TERCERA	Instruya a AR2 para que ofrezca personalmente a V1 una disculpa pública institucional adecuada, para lo que deberá enviar a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.
<b>CC. INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, QUINTANA ROO</b>	
PRIMERA	Instruyan a quien corresponda para que se aporten todos los elementos necesarios en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie con motivo de la denuncia que esta Comisión Nacional presente ante el Órgano Interno de Control de ese Ayuntamiento contra AR3, involucrado en los hechos de la presente Recomendación, al que debe agregarse copia de la presente Recomendación y se informe a esta Comisión Nacional la determinación que en su momento se emita.

SEGUNDA	Ofrezcan una disculpa pública institucional adecuada a V1 por la violación a los derechos humanos en que incurrió AR3 y que han sido descritas en esta Recomendación, para lo que deberán enviar a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.
---------	--

## Bibliografía básica

**CNDH**, *Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de periodistas y comunicadores en México*, 2010.

**CORTE IDH**, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7: Control de Convencionalidad*, San José.

**DE LA ROSA VÁZQUEZ M.**, *El periodismo en México en estado de indefensión*, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., México, 2013.

**DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PERÚ**, *Protocolo de Actuaciones Defensoriales*, Lima, 2008.

**EGUREN E.**, *Manual de protección para defensores de derechos humanos*, Front Line: Fundación Internacional para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, Dublín, 2005.

**FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA**, *Propuesta de protocolo para la prevención y protección de periodistas en México*.

**OLIVEIRA I.**, *Manual sobre Mecanismos de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 2015.

**REPORTEROS SIN FRONTERAS**, *Seguridad de los periodistas: Recomendaciones*, 2014.

**SMYTH F. y O'BRIEN D.**, *Manual de seguridad para periodistas*, Comité para la Protección de los Periodistas, 2012.

**UNESCO**, *Work plan on the safety of journalists and the issue of impunity*, CI/FEM/FOE/2013/299, Paris, 2013.



*Protocolo de actuación para la protección de los derechos de las personas que ejercen el periodismo*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en septiembre de 2017 en los talleres de GRUPO COMERCIAL E IMPRESOS CÓNDROR, S. A. de C. V., Norte 178 núm. 558, colonia Pensador Mexicano, Delegación Venustiano Carranza, C. P. 15510, Ciudad de México. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible, A. C. (Certificación FSC México).



**Presidente**

Luis Raúl González Pérez

**Consejo Consultivo**

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Alberto Manuel Athié Gallo

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

**Primer Visitador General**

Ismael Eslava Pérez

**Segundo Visitador General**

Enrique Guadarrama López

**Tercera Visitadora General**

Ruth Villanueva Castilleja

**Cuarta Visitadora General**

Norma Inés Aguilar León

**Quinto Visitador General**

Edgar Corzo Sosa

**Sexto Visitador General**

Jorge Ulises Carmona Tinoco

**Titular de la Oficina Especial para el "Caso Iguala"**

José T. Larrieta Carrasco

**Secretario Ejecutivo**

Héctor Daniel Dávalos Martínez

**Secretario Técnico del Consejo Consultivo**

Joaquín Narro Lobo

**Oficial Mayor**

Manuel Martínez Beltrán

**Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos**

Julieta Morales Sánchez





Universidad PRADPI  
de Alcalá

Programa Regional de Apoyo a las  
Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

ISBN: 978-607-729-383-5



9 786077 293835