

The logo for ARTICLE19, featuring the text 'ARTICLE19' in white on a red, stylized banner.

**México**  
**Informe para la ONU**  
**Examen Periódico Universal (EPU)**

*Décimo séptima Sesión del Grupo de Trabajo del EPU (GT-EPU), octubre 2013*

4 March 2013  
www.article19.org

**Introducción**

1. ARTICLE19 es una organización no gubernamental de derechos humanos establecida en 1986 que trabaja a nivel internacional para promover y proteger el derecho a la libertad de expresión e información.

2. Con base en la experiencia y conocimiento de ARTICLE19, este informe se enfoca en áreas de preocupación de acuerdo a las obligaciones internacionales adquiridas en torno al derecho a la libertad de expresión e información:

- Procesos de prevención, investigación, persecución, enjuiciamiento y sanción a los responsables de delitos cometidos contra periodistas, así como la reparación del daño:
  - Agresiones registradas
  - Respuesta estatal
- Censura indirecta a través de la asignación discrecional de publicidad oficial

**Avances y retrocesos en las recomendaciones realizadas al Estado Mexicano con motivo de su 1er informe al mecanismo de EPU.**

3. El GT-EPU, celebró su 4° periodo de sesiones en 2009, examinado el primer informe del Estado mexicano (A/HRC/WG.6/4/MEX/1) en el marco del EPU, emitiendo 9 puntos recomendatorios de gran relevancia en la materia que México se comprometió a adoptar.

4. Dichas recomendaciones podemos clasificarlas, en los siguientes tópicos:

- A) Erradicar la impunidad prevaeciente en los casos de agresiones cometidas contra periodistas.
- B) Mejora de las medidas cautelares para la prevención de violencia en contra de personas defensoras y periodistas.
- C) Fortalecimiento de los derechos de las y los periodistas y de la libertad de los medios de comunicación, en especial a nivel estatal y municipal.
- D) Reformas a la legislación de radio y televisión.

**Procesos de prevención, investigación, persecución, enjuiciamiento y sanción a responsables de delitos cometidos contra periodistas.**

- a) Agresiones registradas

5. ARTICLE19<sup>1</sup>, ha documentado que del año 2009 al 2012 se cometieron 772 agresiones contra periodistas y medios de comunicación por razones presumiblemente vinculadas con su labor de investigar y difundir información. Del total de actos violentos, 128 pueden catalogarse como graves: 36 asesinatos; 32 armas de fuego o explosivos a instalaciones de medios; 6 desapariciones; y 23 privaciones ilegales de la libertad. Y desde el 2011 comenzó a registrarse un fenómeno de desplazamiento forzado de periodistas debido al peligro inminente contra su vida e integridad personal, ascendiendo en dos años a 31 casos.

6. A pesar del discurso oficial del Estado mexicano de que "el mayor agresor contra la prensa es el crimen organizado", ARTICLE19 ha documentado de 2009 a 2013 que agentes estatales continúan siendo el principal agresor contra la prensa con 51.03% (394 casos) de los ataques de la siguiente manera: federales (109 casos), estatales (160) y municipales (125). Como se mencionó hace 4 años, con el inicio de la estrategia de lucha contra la delincuencia organizada emergieron actores particulares que se caracterizaron por ejercer actos de violencia contra periodistas y medios de comunicación con la finalidad de incidir en sus líneas editoriales. Los grupos del crimen organizado han sido señalados como responsables del 13.76% de los ataques registrados en 2012 (106 casos). Además en 17.22% de los casos se desconoce la identidad de los responsables (133 casos). Otros actores privados que han agredido a la prensa son: particulares en un 7.12% (55 casos); fuerzas pertenecientes a partidos políticos en 4.92% (38 casos); y agrupaciones sociales un 3.62% (28 casos).

#### **b) Respuesta estatal**

**Creación de un marco jurídico adecuado para la Fiscalía Especial para los Delitos cometidos contra Periodistas que garantice mayor eficacia e independencia en la investigación de los delitos. Y el Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la CNDH**

7. La investigación de la gran mayoría de los delitos cometidos contra periodistas con motivo de su labor recae en las procuradurías de justicia estatales. De las agresiones a periodistas presuntamente cometidas por agentes del Estado, el 72% pertenecen al ámbito estatal o municipal (285 casos), haciéndoles juez y parte en las agresiones a periodistas, lo que promueve la impunidad.

8. Ante esta situación, en 2009 el GT-EPU instó al Estado mexicano para que adoptara medidas legislativas y de otra índole tendiente a mejorar las capacidades de investigación y persecución de los delitos de la Fiscalía Federal, así como garantizar una real independencia y autonomía orgánica lo cual no se ha concretado.

9. El 6 de julio de 2010, desapareció la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas (FEADP) para sustituirla por la actual Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) bajo el Acuerdo del Procurador General de la República (A/145/10).

10. Si bien la FEADLE ha incrementado su actividad, presenta los mismos magros resultados que su antecesora. Con base en información

---

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

solicitada a la FEADLE, de 2010 a 2012 fueron abiertas 294 averiguaciones previas, ejercitándose acción penal en 35 casos y en 3 se determinó no consignarlas ante un juez. Al año 2011, se reportaba que 55 individuos habían sido consignados, de los cuales 50 eran funcionarios públicos, lo que demuestra una vez que el grueso de agresores contra los periodistas son agentes estatales (Oficio SJAI/DGAJ/00441/2012, emitido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República el 17 de enero de 2012). En suma tenemos una efectividad del 11.9% de los casos que tiene como correlato un 88% de "tasa de impunidad". Asimismo, a partir de información remitida por la misma unidad administrativa, se advierte que existe un constante subejercicio de su presupuesto anual.

11. La poca operatividad de la FEADLE es una consecuencia del conjunto de falencias institucionales como: falta de recursos financieros y humanos suficientes y el mal uso de los asignados (96% se utiliza para gasto corriente); discrecionalidad en la facultad de atraer casos; ambigüedad en la definición del sujeto pasivo de la agresión; limitantes para conocimiento de delitos (tienen que ser federales o "conexos", que prevean prisión y no se consideren cometidos con motivo de la delincuencia organizada); y falta de adecuación de ordenamientos jurídicos de mayor jerarquía que brinde certeza sobre su competencia y funciones (solamente existe el Acuerdo del Procurador).

12. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) cuenta con el Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos que lleva a cabo actividades de conciliación y recomendación; y es competente para solicitar medidas cautelares para la prevención de posibles agresiones. Desde el 2006 al 2012, este Programa Especial en sólo en el 6% de los casos, dictó recomendación y en el 8% de los casos realizó conciliación. En el 86% de los casos no sucedió nada.

13. De 2005 a 2012 la CNDH emitió 25 Recomendaciones relacionadas con libertad de expresión. En ocho casos las dirigió a más de una instancia, a 33 autoridades responsables de su cumplimiento. En 27 casos las autoridades aceptaron la Recomendación y en 6 no la aceptaron. Entre las no aceptadas se incluyen dos casos en los que no se recibió ninguna respuesta. Cada recomendación contiene a su vez recomendaciones específicas, y de esta manera, en el periodo señalado solamente se consideraron cumplidas totalmente un 50% de las recomendaciones específicas.

14. Las Recomendaciones emitidas en el periodo de revisión incluyen un total de 18 derechos vulnerados, de acuerdo con la clasificación de la CNDH. Los principales derechos de periodistas vulnerados, incluidos en las Recomendaciones son: A la legalidad (22%), A la seguridad jurídica (20%), A la libertad de expresión (18%), A la integridad y seguridad personal (7%) y al Acceso a la justicia (5%). Sin embargo, solo en 4 casos hubo recomendaciones específicas que promueven el respeto por la libertad de expresión y el derecho a la información

**La investigación a nivel federal de los delitos cometidos contra periodistas en el ejercicio de sus funciones.**

15. Otra de las recomendaciones en el pasado EPU fue la asunción a nivel federal de los delitos cometidos contra periodistas con motivo de su labor informativa. Después de un largo e intenso proceso de diálogo entre legisladores, funcionarios del Poder Ejecutivo y organizaciones de la sociedad civil, se aprobó la reforma al artículo 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar a

las autoridades federales a conocer "delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta" (Diario Oficial de la Federación 25 de junio de 2012). Si bien esto significa un avance importante la operatividad de la reforma constitucional es nula sin la legislación secundaria necesaria para su implementación, y no obstante el mandato hecho por el "Constituyente Permanente" para que el "Congreso de la Unión" legislara a más tardar en diciembre de 2012, la legislación no ha sido modificada, manteniendo una omisión legislativa sin que exista remedio eficaz contra ello.

16. En efecto, queda pendiente la inclusión en el Código Penal Federal de los llamados "delitos contra la libertad de expresión". Así también resulta urgente brindar seguridad jurídica mediante el otorgamiento de competencia a la FEADLE para investigar dichos delitos, por lo que se deberá modificar diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento; así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para que jueces de distrito (federales) conozcan de los casos por violencia contra periodistas sin que declinen competencia a jueces del fuero común (estatales).

**Medidas cautelares para la prevención de la violencia contra los periodistas.**

17. Tanto el Consejo de Derechos Humanos, como el Comité de Derechos Humanos y la Relatoría de Libertad de Expresión de la ONU han recomendado la creación de un mecanismo de prevención y protección de agresiones contra periodistas.

18. Un primer intento de respuesta a dichas recomendaciones por parte del gobierno federal fue la firma el 3 de noviembre de 2010 de una "Convenio de coordinación para la implementación de acciones de prevención y protección de periodistas". El cual no respondió a las necesidades, además de que para el diseño e implementación de este mecanismo se prescindió de la participación de la sociedad civil. La falta de claridad en la asignación de recursos financieros; la dudosa pericia y capacidad técnica de quienes conformaban el Comité; la omisión de establecer reglas mínimas de funcionamiento; entre otras razones, fueron la causa de su poca eficacia al momento de instrumentar medidas de protección y así salvaguardar la vida e integridad física de las y los periodistas.

19. En el marco de un diálogo entre Estado y sociedad civil, se diseñó y aprobó la Ley para La Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada el 25 de junio de 2012. Con el nuevo marco jurídico se instituyó un complejo entramado de instancias y procedimientos para atender emergencias en caso de posibles ataques contra periodistas y defensores civiles de derechos humanos. Destaca la conformación de un Consejo Consultivo por 9 expertos y activistas de la sociedad civil en materia de derechos humanos y periodismo, que su vez pueden enviar 4 representantes a la Junta de Gobierno-conformada por 5 funcionarios públicos- en tanto máxima instancia del Mecanismo con atribuciones para determinar la aplicación o no de medidas cautelares. Su efectividad, hasta la fecha, no sido probada del todo. Preocupa que pese a su reconocimiento legal enfrente las mismas carencias presupuestales y técnicas que el Mecanismo anterior. Sin embargo preocupa que desde el 2011, con la existencia del anterior Mecanismo anterior, se hayan dictado solamente 4 medidas cautelares y hasta febrero del 2013 no

se hayan podido implementar medidas debido a la falta de criterios y procedimientos respecto al uso de los recursos económicos.

#### **Criminalización de la libertad de expresión y censura indirecta a través de la asignación de publicidad oficial**

20. Como otra forma de incentivar agresiones e inhibir la libertad de expresión encontramos la existencia de leyes penales de difamación. De las 32 entidades federativas que conforman la República mexicana, 13 mantienen leyes penales contra el honor: calumnia, difamación e injurias (cinco prescriben los tres delitos<sup>2</sup>; cinco estados prevén la calumnia y difamación<sup>3</sup>; y tres estados consideran únicamente la calumnia<sup>4</sup>). Estados como Guanajuato y Yucatán mantienen vigentes Leyes espaciales que disponen delitos "de imprenta", constituyendo un marco legal restrictivo de la libertad de expresión. Por otro lado, la mayoría de leyes que prevén responsabilidad civil por daños a la reputación no contemplan salvaguardas para la libertad de expresión.<sup>5</sup> Asimismo de forma reciente<sup>6</sup> se han utilizado leyes penales ambiguas para criminalizar el ejercicio de la libertad de expresión.

#### **Falta de regulación en la publicidad oficial**

21. No existe una regulación para la distribución y el manejo de la publicidad oficial. Esta se realiza sin observar principios adecuados que impidan su asignación en forma arbitraria y poco transparente. La práctica estatal para el reparto de la publicidad oficial entre los medios incluye políticas de premio y castigo a las líneas editoriales de los medios, pagos a periodistas individuales e inclusive la negación de acceso a la información pública como consecuencia de coberturas críticas, mecanismos que interfieren con la libertad de expresión y el derecho a la información.

22. La legislación que norme la publicidad oficial a nivel federal y estatal debería de establecer como mínimo: criterios claros y objetivos, transparencia en procedimientos y mecanismos de contratación, órganos reguladores, y planeación presupuestal. De lo contrario se mantendrá a la asignación de publicidad oficial como un mecanismo de control de medios y censura indirecta pues los criterios para su concesión son sumamente discrecionales. Una parte considerable del dinero público se destina a campañas públicas en promoción de las acciones de gobierno y se pierde el sentido de la comunicación oficial y el interés público para la sociedad. Del 2006 al 2012 se gastaron 25,000 millones de pesos (2,000 millones de USD) en publicidad oficial sin tener criterios y regulación clara. Entre septiembre y diciembre de 2012 se presentaron 5 iniciativas de ley en la materia sin haber sido aprobada alguna de ellas, manteniendo el incumplimiento del "Congreso de la Unión" a lo ordenado por el "Constituyente Permanente" hace más de 4 años en omisión legislativa.

#### **Conclusiones**

23. El Estado mexicano no ha cumplido con las recomendaciones emitidas por el GT-EPU en febrero de 2009 en lo que concierne a la erradicación de la impunidad en las agresiones cometidas contra periodistas con motivo de

---

2 Baja California Sur, Nayarit, Nuevo León, Tlaxcala, Yucatán

3 Baja California (Norte), Colima, Guanajuato, Hidalgo, Tabasco

4 Campeche, Sonora y Zacatecas

5 Excluyentes de responsabilidad por ejercer juicios desfavorables o críticas, reproducción fiel de información o por información atinente a servidores públicos

6 Veracruz en 2011 y Distrito Federal en 2012

su labor de información. Las reformas a la Constitución son inocuas en tanto no se modifique la legislación secundaria. Sigue ausente la verdad, justicia y reparación.

24. Los cambios y el marco institucional tanto en la FEADLE, el programa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como en los mecanismos de protección y prevención contra la violencia no han derivado en resultados contundentes que favorezcan el ejercicio de la libertad de expresión en México. La política estatal de protección no ha cumplido su objetivo. La mayoría de agresiones contra periodistas provinieron de agentes del Estado, por lo que debería de adoptar protocolos y medidas al respecto para evitar y disminuir las agresiones. Además la mayor cantidad de agresiones siguen sin recibir castigo, evidenciando la omisión del Estado en sus deberes de prevención, investigación y sanción.

25. Necesario que dentro de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se construyan indicadores de gestión reales que permitan alcanzar adecuadamente cada uno de los objetivos planteados por el Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles y divulguen a la ciudadanía sobre el avance de los mismos. En 13 estados de la República se mantienen delitos contra el honor. En cuanto la responsabilidad civil por menoscabo a la reputación o el honor, no se han adoptado en todas las legislaciones locales las excepciones que protejan la libertad de expresión, situación que permite el acoso judicial a periodistas a través de demandas civiles.

26. La falta de regulación adecuada para la publicidad oficial, constituye un peligro latente para libertad de expresión en tanto censura indirecta. El sector público atiende a criterios discrecionales de naturaleza eminentemente política para la distribución de las pautas en cuestión.