

## 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:



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Universidad de Alcalá (Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica)

ATRIBUCIONES DE LA CNDH (CPEUM, art. 102)

Quejas: conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen derechos.

Inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Conocer o investigar hechos que constituyan presuntas violaciones de derechos humanos cuando:

Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos.

Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país e impulsar el cumplimiento de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.

Proponer la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Formular recomendaciones públicas no vinculantes dirigidas a la Administración.

Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables.

Proponer cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas.

Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.

Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país.

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.

b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente ante conductas que afecten la integridad física de las personas.

Protocolo de Actuación para la Protección  
de los Derechos de las Personas que Ejercen el Periodismo



- Atender los casos en los cuales quien ejerce el periodismo resulte agravado 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.



53





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).

54



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*.

Protocolo de Actuación para la Protección  
de los Derechos de las Personas que Ejercen el Periodismo



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 procedural 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.

55



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

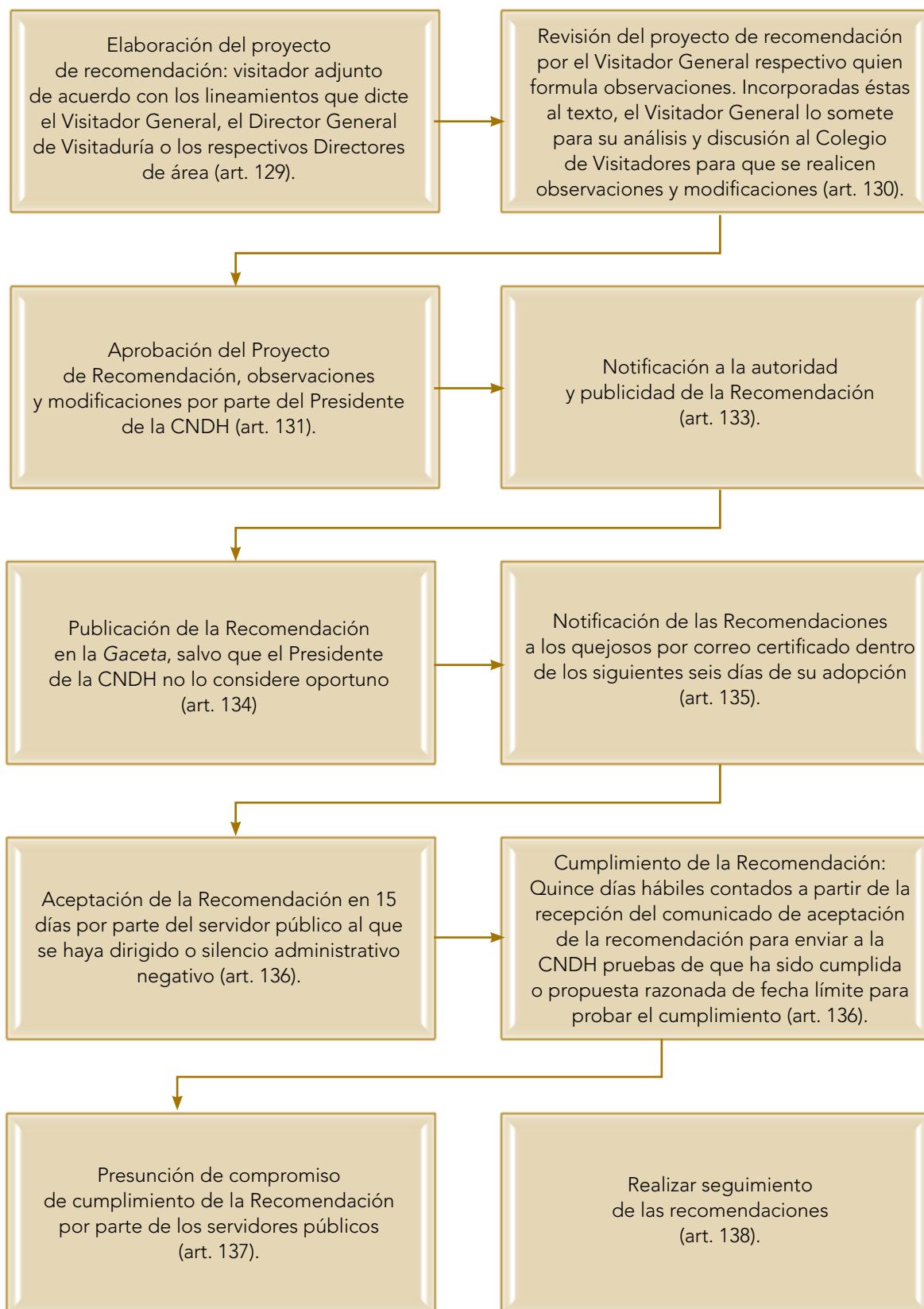
### • Recomendaciones particulares

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.

Protocolo de Actuación para la Protección  
de los Derechos de las Personas que Ejercen el Periodismo





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.

58

## 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

Protocolo de Actuación para la Protección  
de los Derechos de las Personas que Ejercen el Periodismo



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 determinando 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”. Coma 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).

59



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.

 Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
Universidad de Alcalá (Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica)



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,

Protocolo de Actuación para la Protección  
de los Derechos de las Personas que Ejercen el Periodismo



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 GMCPC).

De igual forma, en la GMCPC 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 sicológica.
- Protección de la identidad de la persona beneficiaria.

61

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.

62

PROTOCOLO  
DE  
ACTUACIÓN  
EN  
CASOS  
DE  
AGRESIONES  
A  
PERIODISTAS

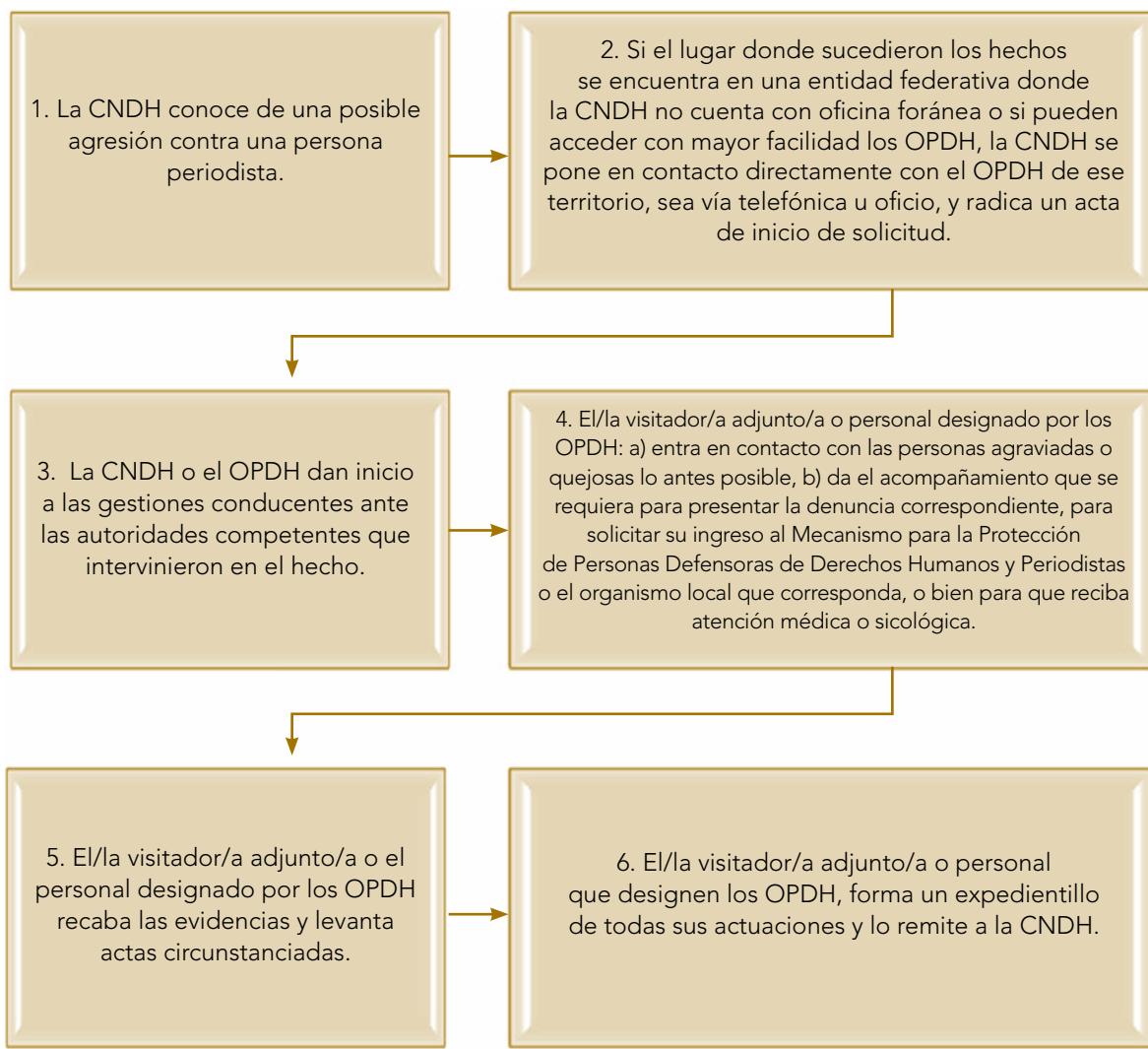
En el Manual se incluye un Directorio de autoridades a fin de mejorar la comunicación entre las entidades. La CNDH habilitó la dirección electrónica institucional **alerta6@cndh.org.mx** en la cual se recibe cualquier información relacionada con agresiones a periodistas, para agilizar su pronta atención.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



Protocolo de Actuación para la Protección  
de los Derechos de las Personas que Ejercen el Periodismo

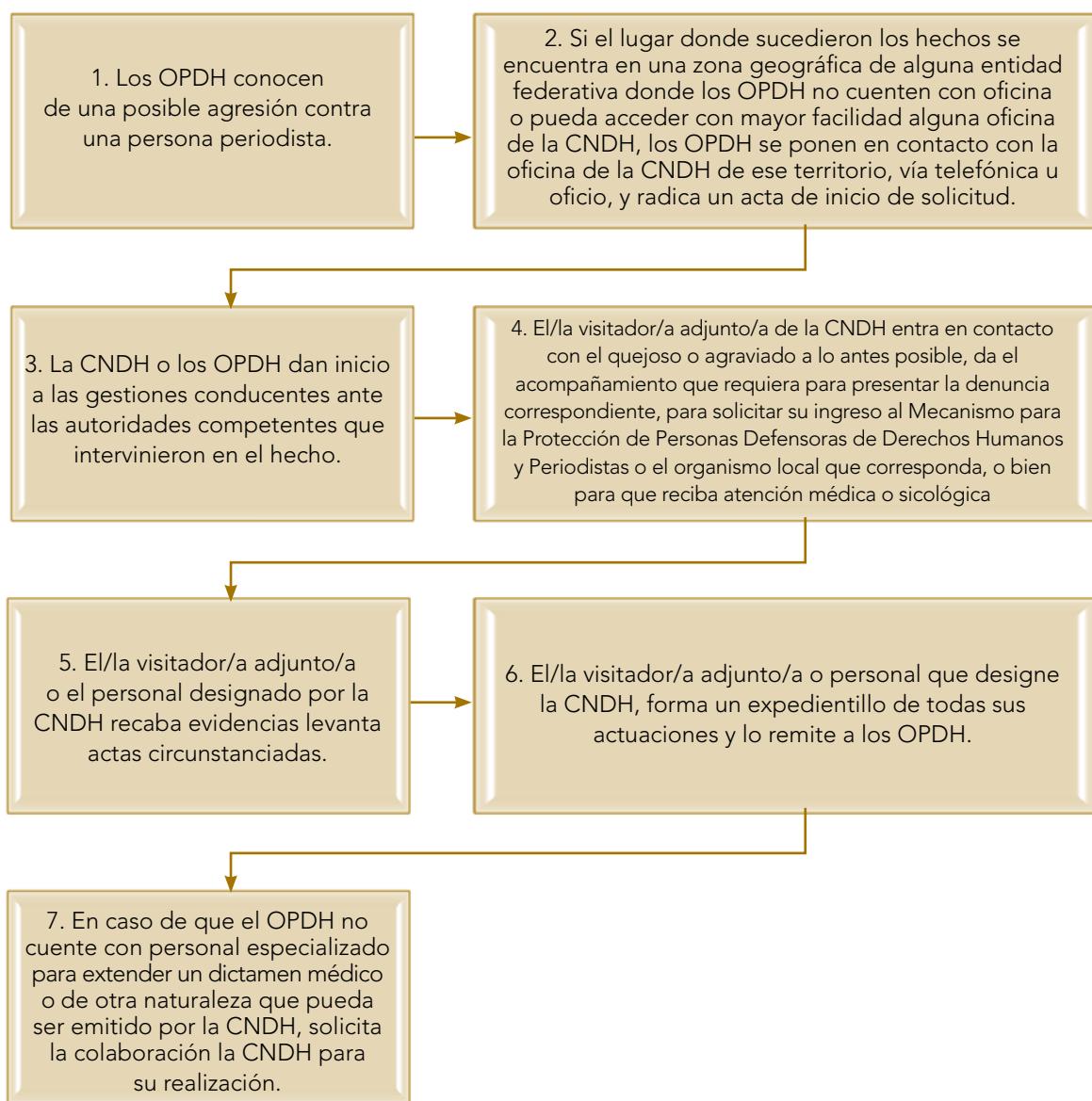


UNO: "Lineamientos generales en la actuación del personal de los OPDH cuando se detecte una presunta violación a los derechos humanos de los periodistas por parte de una autoridad federal, y la CNDH solicita la coadyuvancia correspondiente con la finalidad de brindarles de manera inmediata el apoyo correspondiente".





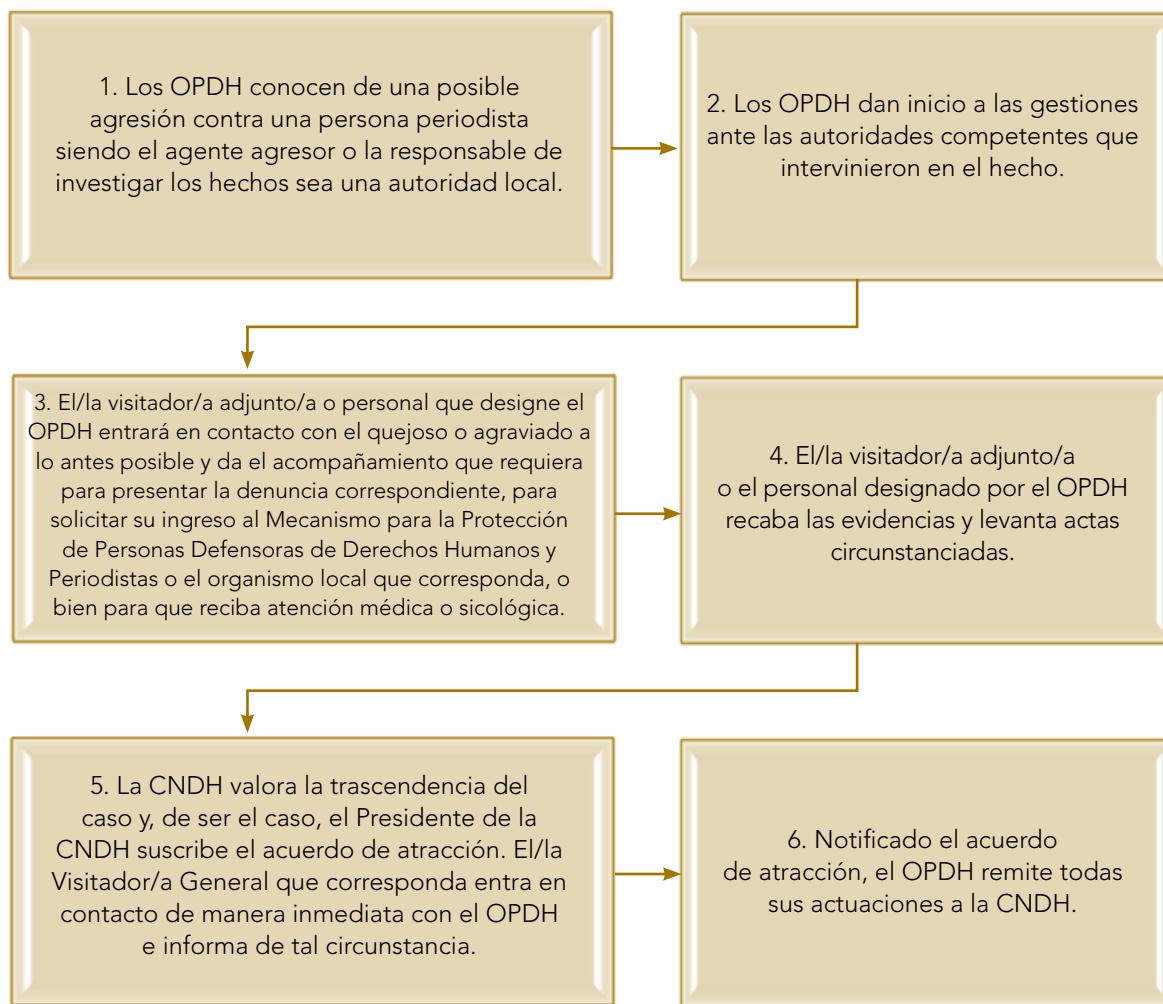
DOS: "Lineamientos generales en la actuación de personal de los OPDH cuando conocen de agresiones a periodistas donde intervienen autoridades de carácter local, y solicitan el apoyo de personal de la CNDH para realizar algunas gestiones o para emitir dictámenes periciales, en caso de requerirlo".



Protocolo de Actuación para la Protección  
de los Derechos de las Personas que Ejercen el Periodismo



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".



65



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

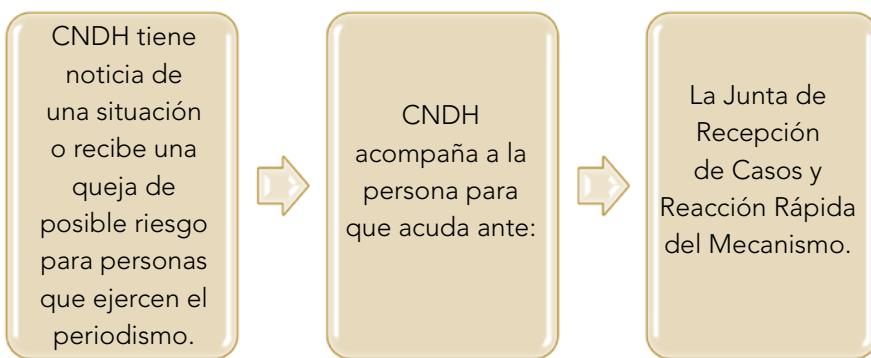
La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDH), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012, establece este Mecanismo que incluye medidas para la protección de los periodistas. Por disposición legal, la CNDH es parte de la Junta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



66 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-

Protocolo de Actuación para la Protección  
de los Derechos de las Personas que Ejercen el Periodismo



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).

67



### 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**

