

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 sean instruidos 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 eviten presionar u obligar a los periodistas a divulgar sus fuentes de información.

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 impulsar una lucha decidida, frontal y permanente contra la impunidad , 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 realice una indagatoria eficaz en cada caso, se lleven las diligencias respectivas para resolver y 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 erradicar en el futuro la repetición sistemática de las violaciones descritas en el capítulo de observaciones de esta recomendación.

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



Tercera	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 instancias definan la responsabilidad administrativa y penal, respectivamente, en que pudieran haber incurrido los servidores públicos ; 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.
Cuarta	Emprendan las acciones necesarias y contundentes para garantizar las condiciones de seguridad y prevención suficientes 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.
Quinta	En materia de reparación del daño , impulsen las medidas necesarias a fin de que este derecho se observe a cabalidad de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación 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.
Sexta	Impulsen a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, las reformas legales reglamentarias y administrativas para definir de manera clara y adecuada la competencia y responsabilidad de las instancias procuradoras de justicia 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.
Séptima	Instruyan a quien proceda, a efecto de que se capacite en materia de derechos humanos y de libertad de expresión 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.

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 garantizar las condiciones de seguridad y prevención suficientes , 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 despenalización de los llamados delitos de prensa ; y, de manera expresa, se proteja el secreto periodístico , 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 capacite, en materia de derechos humanos y libertad de expresión a los servidores públicos 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 instituciones de seguridad pública , a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

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



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 impulsar un sistema de seguridad pública efectiva, completa e independiente , 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 se capacite en materia de prevención y disuasión en la comisión de ilícitos, para que los elementos de seguridad pública , 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 erradicar en el futuro la repetición sistemática de las violaciones a derechos humanos 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 impulsar un combate a la impunidad , 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 valore la posibilidad de recabar mayores elementos de prueba que permitan reactivarlas 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, la responsabilidad de los probables responsables en cada uno de los casos en que fueron afectados periodistas o medios de comunicación .
Quinta	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 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.

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



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.