

DISCURSO SIN RESULTADOS

INFORME SOBRE LA FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA PERIODISTAS



XIX
ARTICLE 19
CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN



Oficina para México y Centroamérica
Medellín No. 33, colonia Roma
Delegación Cuauhtémoc
México, Distrito Federal

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
SOBRE LA MATERIA	3
VIOLACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN	5

LAS INCONSISTENCIAS DE ORIGEN Y LIMITACIONES INSTITUCIONALES DE LA FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA PERIODISTAS	8
EL CONTEXTO	8
FUNDAMENTOS LEGALES E INCONSISTENCIAS EN EL ORIGEN	9

OPACIDAD Y FALTA DE RESULTADOS DE LA FISCALÍA	18
--	----

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FEADP	21
--	----

INTRODUCCIÓN¹

El presente análisis evidencia la inutilidad de La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP o Fiscalía en adelante), al dejar en evidencia que no tiene delitos que perseguir ni sujetos que proteger. Incumple así, las obligaciones internacionales de prevenir, investigar y sancionar toda violación a la libertad de expresión por parte del Estado mexicano².

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

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

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

2 “Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención [Americana sobre Derechos Humanos] y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos” Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N° 4, párrafo 166. México ratificó la jurisdicción de la Corte IDH en 1998.

SOBRE LA MATERIA

La libertad de expresión es uno de los pilares sobre los que se construyen las democracias modernas y es una de las ideas políticas profundamente más arraigada en el imaginario político de las sociedades contemporáneas. La libre manifestación de ideas, en todas sus posibilidades y alternativas, permite que las sociedades avancen en la construcción de diálogo y de una opinión que respete la pluralidad de ideas, lo que a su vez, permite el desarrollo de una cultura política y participativa necesaria en la consolidación de un Estado democrático de derecho.

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

El derecho internacional de los derechos humanos³ reconoce este derecho en diferentes instrumentos internacionales y regionales⁴. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que:

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

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala algo similar y en términos en los que se establece literalmente que quienes están

3 El 13 de febrero de 2007, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ratificó el criterio de que los tratados internacionales ocupan un lugar jerárquico inmediatamente inferior al de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y superior al de las leyes federales y estatales.

El criterio interpreta el contenido del artículo 133 constitucional, conforme al cual: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”.

4 Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana de los Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Declaración de Chapultepec, Declaración de Principios de Libertad de Expresión (CIDH), Resolución 59(1) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre otros instrumentos internacionales.

bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a “recibir” informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales⁵.

La dimensión individual se refiere a que la libertad de expresión “[...] no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios [...] de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dedican profesionalmente a ella”⁶.

La dimensión social de la libertad de expresión se refiere a los sujetos pasivos del derecho, es decir, los que tienen el derecho de recibir informaciones e ideas que no son otros que los miembros de una colectividad: la libertad de expresión *implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.*⁷ Es en este aspecto de la libertad de expresión donde los que ejercen la labor periodística y los comunicadores sociales juegan un papel fundamental. Las personas dedicadas al ejercicio del periodismo en sus diferentes manifestaciones y alternativas son las encargadas de informar y dar a conocer la expresión del pensamiento ajeno y proveer de información a la sociedad para facultarla a llamar a la rendición de cuentas y así promover la participación política informada. Así, toda la sociedad es víctima en caso de una violación a la libertad de expresión.

5 Corte I.D.H, La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 30.

6 *Ibidem* párr. 31.

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

Las agresiones a periodistas, no sólo son consideradas una agresión individual, sino que tienen una dimensión que afecta a la sociedad en su conjunto en tanto tienen "...un efecto intimidante sobre el libre flujo de información, ya que propagan el miedo a informar sobre abuso de poder, actividades ilegales y otras actividades indebidas en contra de la sociedad"⁸, por lo que resulta necesaria una protección puntual a aquellas personas que ejerzan la libertad de prensa.

Es así como las y los periodistas y las y los comunicadores sociales desempeñan un papel clave en el ejercicio democrático al constituirse en el medio natural para proveer a la sociedad de información. Su función social y política resulta de vital importancia en la sociedad ya que ésta tiene la *intención* y la posibilidad de *lograr un cambio*⁹.

VIOLACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

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

El Estado mexicano tiene la responsabilidad de garantizar en su totalidad el ejercicio pleno de los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sostenido: "dicha obligación general se impone no sólo en relación con el poder del Estado sino también en relación con actuaciones de terceros particulares"¹⁰. Esto es, sin importar quienes sean los perpetradores –crimen organizado- el responsable por guardar la seguridad de los periodistas es el Estado.

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

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

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

Como Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Estado mexicano está obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por este instrumento internacional. De manera particular, como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos “si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.”¹¹

De acuerdo con la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a las y los periodistas y las y los comunicadores sociales viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión¹².

Al respecto es necesario apuntar que los ataques contra quienes ejercen la labor periodística no sólo atentan contra la democracia y el libre ejercicio de la libertad de expresión, sino que abre el paso a la violación a otros derechos fundamentales, por los cuales también el Estado es responsable. Es decir, en un contexto de impunidad como el que se vive en México, las violaciones a la libertad de expresión y prensa abren el paso a la conculcación de otros derechos fundamentales también reconocidos en distintos instrumentos internacionales suscritos por México como son: derecho a la vida; derecho a la integridad personal; derecho a la libertad personal; derecho al debido proceso; derecho a la protección judicial; y derecho a la participación política¹³.

A pesar de que la sociedad tiene el derecho de exigir al Estado las instituciones necesarias para la defensa de esta libertad y la protección de quienes hacen posible la realización de ésta, no basta con la sola creación o establecimiento de mecanismos o instancias encargadas de conocer de las violaciones, la aproba-

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

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

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

ción de leyes, entre otras, sino que deben ser las medidas necesarias –y adecuadas- para hacer efectivos los derechos y libertades¹⁴, estas, deben ser eficientes, transparentes y eficaces. Esto es, en un aspecto objetivo (legal-administrativo) que establezca un marco jurídico y el diseño institucional para llevar a cabo sus funciones; así como en un plano subjetivo, donde lo esencial es la voluntad política. De las actuaciones de estas instituciones depende la construcción y mantenimiento de sociedades educadas, informadas y democráticas.

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

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

LAS INCONSISTENCIAS DE ORIGEN Y LIMITACIONES INSTITUCIONALES DE LA FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA PERIODISTAS

Ante el creciente número de agresiones en contra de periodistas y trabajadoras y trabajadores de la comunicación durante los últimos ocho años y la impunidad que prevalece en estos casos¹⁵, ARTICLE 19 se dio a la tarea de analizar la FEADP, institución creada para prevenir, investigar y poner a disposición de un juez a los responsables de la creciente violencia contra quienes ejercen la libertad de expresión a través del periodismo.

Adelantándose a las conclusiones, ARTICLE 19 expresa su seria preocupación por los resultados del presente análisis sobre la FEADP, los cuales evidencian la urgente necesidad de que las autoridades del Estado mexicano adopten las medidas necesarias para proveer un marco jurídico integral, así como de realizar los ajustes institucionales y organizacionales que la fortalezcan para que cumpla la función social e histórica que le ha sido asignada.

EL CONTEXTO

La violencia ha afectado a un número indeterminado de periodistas por lo que resultaría muy difícil hacer mención de todos y cada uno de los casos. Sin embargo, a continuación se mencionan algunos. El año 2005 registró varios casos de agresiones y asesinatos a periodistas con motivo del ejercicio de su libertad de expresión. Destacan la desaparición de Alfredo Jiménez Mota, reportero del diario El Imparcial de Sonora, al que le siguió, en abril de 2005, el asesinato del director del diario La Opinión, Raúl Gibb Guerrero, ocurrido en Papantla, Estado de Veracruz. El 6 de febrero de 2006, el diario *El Mañana* de Nuevo Laredo, Tamaulipas, fue atacado por un grupo que portaba armas largas y explosivos.

La preocupación por la gravedad de la violencia en torno al goce de la libertad de expresión y el ejercicio periodístico en México, así como el constante traba-

15 Artículo 19, México: la impunidad que impera en los casos de agresión y asesinato de periodistas es una violación clara a las obligaciones de derechos humanos del Estado Mexicano, 8 de febrero de 2008.

jo de organizaciones civiles en el tema y la presión internacional, según señalan distintos informes¹⁶, dieron lugar a que el 15 de febrero de 2006 se publicara en el Diario Oficial de la Federación el **Acuerdo A/03 I/06 del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas.**

FUNDAMENTOS LEGALES E INCONSISTENCIAS EN EL ORIGEN

I. Aspecto administrativo

El Procurador General de la República¹⁷ tiene la facultad de crear fiscalías especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten¹⁸. En ejercicio de esta facultad es que se crea la FEADP por medio del acuerdo A/03 I/06¹⁹, en cuyos considerandos para su creación reconoce a la libertad de expresión como un derecho humano, incluso se refiere a los instrumentos internacionales en la materia y los compromisos asumidos por el Estado mexicano con la comunidad internacional, y finalmente reconoce la importancia de la labor de periodistas y la protección de comunicadores sociales²⁰.

16 Recuento de daños 2006: un acercamiento a la libertad de expresión e información en México, Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación, Cencos, Artículo 19, México, Mayo 2006. Ver también Amnistía Internacional Informe 2007: El Estado de los Derechos en el Mundo. En: <http://thereport.amnesty.org/esl/Regions/Americas/Mexico>

17 Para el fundamento constitucional de la PGR revisar artículos 21 y 102-apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

18 Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, LOPGR.

19 Otro ejemplo del ejercicio de esta facultad son las fiscalías especiales para la atención de los homicidios de mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez, creada en 2004 (A/003/04); antecedente para que se creara en 2006 (A/003/06) la Fiscalía Especial para Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (FEVIM).

20 Dentro del marco normativo que complementa las disposiciones que rigen a la Fiscalía es necesario considerar otros dos ordenamientos que son aplicables en lo que no se opongan al acuerdo que crea la Fiscalía (Artículo cuarto transitorio del Acuerdo A/031/ 2006), y estos son el Acuerdo número A/118/2003 del Procurador General de la República, mediante el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir tanto los agentes del Ministerio Público de la Federación como los policías federales investigadores, respecto de las condiciones que habrán de satisfacerse como medidas de protección a la reserva de las fuentes de información de los periodistas cuando sean requeridos en calidad de testigos dentro de la integración de una averiguación previa y el Acuerdo número A/136/05 del Procurador General de la República, por el que se establecen los lineamientos generales que deberán observar los delegados estatales de la Institución, para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas.

Desde el punto de vista del fundamento legal que crea la Fiscalía, se identifican implicaciones de tipo administrativo y político que repercuten directamente en su operación. El tener su origen en un Acuerdo del Procurador, significa que la Fiscalía esta supeditada a una de las unidades administrativas o subprocuradurías previstas en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (RLOPGR), expedido por el Presidente de la República²¹. Es decir, limitando su margen de operación e independencia. A pesar de que el Poder Ejecutivo tuvo la oportunidad de crear una Fiscalía con la suficiente independencia y atribuciones, optó por limitarse a inscribirla en un Acuerdo del Procurador.

En el caso particular, la Fiscalía depende de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, siendo su único fundamento el Acuerdo mismo. Otro aspecto negativo de esta situación es que al no estar reconocida por el RLOPGR, su presupuesto atiende a la *disponibilidad presupuestal*.²² Ello significa estar sujeto a la voluntad del Procurador y al monto que le asigne la Subprocuraduría de la que depende. Lo anterior, además de impedirle contratar su propio personal²³, la convierte en un órgano burocrático e ineficaz. Por lo que resulta indispensable señalar claramente que la existencia, permanencia y mejora de la Fiscalía depende del Poder Ejecutivo.

Por último, y no de menor importancia, es que su titular es designado y puede ser igualmente removido por la sola voluntad del Procurador, lo que le resta independencia a la o el Fiscal en su margen de actuación.

21 Artículo 89, fracción I, CPEUM.

22 El Acuerdo de Creación de la Fiscalía le limita a contar con los recursos humanos, materiales y financieros atendiendo a la disponibilidad presupuestal.

23 De conformidad con el acuerdo que crea la Fiscalía, entre sus facultades y otros aspectos sobre su organización se encuentran: la atracción de delitos; coordinar a los agentes del Ministerio Público para llevar a cabo las investigaciones de los delitos de la materia de forma exclusiva, por lo que los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a los órganos desconcentrados de la Institución, que inicien alguna averiguación previa por delitos cometidos contra periodistas, deberán informarlo inmediatamente al Titular de la FEAD. De igual forma, en el ámbito de su competencia, deberán proceder los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a los juzgados y tribunales de la federación. La Fiscalía tiene la facultad de sistematizar información de averiguaciones previas y procesos a su cargo por lo que se instruye a todas las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Institución, así como a los agentes del Ministerio Público de la Federación designados para investigar y perseguir los delitos cometidos contra periodistas en las Delegaciones Estatales de la Institución, para que en forma inmediata proporcionen a la Fiscalía Especial la información con la que cuenten en relación a la materia, así como a brindar, en el ámbito de sus respectivas competencias, pleno apoyo a las labores de la Fiscalía Especial; coordinarse con unidades administrativas para brindar ayuda a víctimas en los asuntos de su competencia; coordinarse con las Procuradurías estatales y del DF para coadyuvar en la investigación de delitos de su competencia; promover una cultura de prevención del delito y de respeto a la libertad de expresión y derecho a la información; dar seguimiento a las acciones de la Procuraduría relacionadas con la protección al ejercicio del periodismo; entre otras.

Ahora, si comparamos el fundamento legal que da origen a otra Fiscalía dedicada a la protección y procuración de justicia en derechos humanos con la FEADP, considerando los elementos anteriormente señalados, encontramos serias diferencias.

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), creada para la protección de los derechos políticos y civiles, tiene un fundamento legal²⁴ distinto y con mayores facultades de actuación para la consecución de los fines por los cuales fue creada. Entre otras, lo siguiente: la o el Fiscal es nombrado por el Presidente de la República; su marco jurídico determina la organización y funcionamiento; le permite emitir o suscribir los instrumentos jurídicos necesarios para su actuación; le da facultad para fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales; y nombrar y, en su caso, aprobar la contratación de los servidores públicos de la Fiscalía; entre otras.

¿Qué razón hay para que los fundamentos legales y facultades de ambas Fiscalías sean diametralmente opuestos si es que ambas tienen como objeto la tutela de derechos fundamentales igualmente reconocidos y suscritos por el Estado mexicano?

Después del análisis normativo, sólo nos queda suponer que la creación de la FEADP obedeció a una reacción del gobierno por el contexto social descrito líneas atrás y no a una verdadera voluntad política de atender de fondo las violaciones a la libertad de expresión de quienes ejercen la labor periodística²⁵.

2. Estructura

Además de los Ministerios Públicos adscritos a la Fiscalía²⁶, de conformidad con el Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos Generales que Deberán Seguir los Delegados Estatales de la Institución, para la Atención de Delitos

24 Artículo 17 RLOPGR.

25 Aún cuando el Fiscal Especial Octavio Orellana Wiarco ha expresado las limitaciones que enfrenta la Fiscalía con el marco jurídico con el que cuenta para su actuación, el Estado no ha concretado medida alguna para fortalecer la Fiscalía o adecuar el marco normativo en torno a las agresiones contra personas que ejercen la labor periodística.

26 Información que no se pudo corroborar por no encontrarse en la página web de la PGR que describe a la Fiscalía ni figurar en la estructura en el Portal de Obligaciones de Transparencia de la Administración Pública Federal.

Cometidos contra Periodistas²⁷, cada Delegado Estatal deberá nombrar un Ministerio Público (MP) que en su caso conocerá de los delitos cometidos contra periodistas. Sin embargo, y aún cuando se establece que se deberá designar al MP con más categoría o en su caso con más experiencia para investigar los casos de agresiones contra periodistas, éstos no se encuentran adscritos a la Fiscalía y por tanto se presume que no son especializados en violaciones a la libertad de expresión.

La estructura administrativa, es decir, la no adscripción a la Fiscalía de los MP, obstaculiza una eficiente transmisión de información y operación que la imposibilita no sólo en la investigación de los casos, sino conocer la información veraz, clara y oportuna sobre las investigaciones, ya que los expedientes son integrados y la información está en poder y es procesada por otra Subprocuraduría. Especial mención se tiene que hacer a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo y a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, ya que muchas de las investigaciones de estos casos, como se describe más adelante, se encuentran en su poder.

3. Aspectos de fondo

Aunque es importante dejar clara la conclusión sobre las limitaciones administrativas por la falta de voluntad para que la Fiscalía opere efectivamente, no es ésta deficiencia el principal obstáculo, sino la que se deriva de ella. En un nivel político, una inmediata solución sería la reforma al RLOPGR y establecer, con las diferencias propias de la materia, una regulación similar a la FEPADE, lo que podría implicar ciertas mejoras. Sin embargo, esto no sería suficiente si no se atiende una cuestión mucho más profunda, aquella que se plantea en términos de la definición de objetos, competencias y sujetos a proteger.

Si atendemos al nombre de la Fiscalía, el objeto es la atención de delitos cometidos “contra periodistas”. Es decir, el objeto de la Fiscalía no es un bien jurídicamente tutelado como es el derecho a la libertad de expresión o la “libertad de prensa”, si no que es un sujeto: “periodista”. El establecer como objeto de la creación de la Fiscalía un sujeto que no puede ser determinado bajo el ordenamiento penal es de suyo absurdo. En otros términos, debiera de conocer de todo delito cometido en agravio de la libertad de prensa y derecho a la información en tanto parte de la libertad de expresión, tal y como se establece en los considerandos del Acuerdo. Esto debería de dar como resultado el necesari-

27 Acuerdo Número A/136/05 del Procurador General de la República.

rio cambio de funciones y nomenclatura, como se ha explicado anteriormente, atendiendo al derecho que protege, por el de Fiscalía Especial para la Protección de la Libertad de Expresión.

Aún cuando podría parecer un problema menor, esto implica problemas de fondo en tanto que la definición del sujeto “periodista” no se encuentra prevista en la legislación penal, y por tanto es incierto en términos jurídicos, a quién protege la Fiscalía. Ello no debe de conllevar el debate sobre la pertinencia o no de definir quién es periodista y el riesgo de abrir la posibilidad a legislar y establecer la colegiación obligatoria como requisito para ejercer el periodismo, contraviniendo el derecho internacional.

En los considerandos del Acuerdo de creación se puede leer que:

[... resulta indispensable la adopción de mecanismos que garanticen la coordinación entre todas las instancias competentes de los niveles municipal, estatal y federal, para prevenir, investigar y, en su caso, sancionar a los responsables de los delitos cometidos en agravio de periodistas, reporteros, corresponsales y, **en general, de comunicadores nacionales o extranjeros que ejerzan el derecho a la información y comunicación dentro de territorio nacional;**...]

Esta consideración es amplia y tiene mayor alcance en cuanto a la protección del derecho y sujetos, al tiempo que reconoce la dimensión colectiva del derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, ya en el cuerpo del Acuerdo y sus disposiciones, la protección se acota y se establece que el objeto de la Fiscalía es dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y en su caso, la persecución de los *delitos cometidos **contra periodistas nacionales o extranjeros dentro del territorio nacional, perpetrados con motivo de su ejercicio profesional.***

En este sentido, “periodista” no se utiliza como comunicador o comunicadora que ejerce la libertad de expresión e información sino que en la praxis se ha establecido como una profesión cuyas personas agremiadas pueden ser claramente identificados (que labore en un medio de comunicación comercial, siendo remunerado por su trabajo y que cuente con estudios reconocidos en la materia, ignorando el trabajo que realizan comunicadores y comunicadoras independientes o dentro de medios comunitarios, alternativos, públicos y cuya experiencia y trabajo para la comunidad es igualmente relevante).

Abona de forma contundente para esta interpretación, el establecimiento de los supuestos que deben de cumplirse para que la Fiscalía pueda actuar: a) que la víctima tenga la calidad de periodista; b) que el delito se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa o cualquiera de éstos; c) que el delito sea de competencia federal o local, debiendo acreditarse previamente la conexidad de este último con aquel; y d) que el delito sea sancionado por el Código Penal Federal con pena privativa de la libertad²⁸. Si el delito no cumple con cualquiera de estas características la Fiscalía se halla impedida para conocer puesto que no tiene competencia, detrás de las cuáles en la práctica se escuda para no proteger el derecho.

A continuación se detallan los problemas en la aplicación de estos supuestos:

- a. En relación con el supuesto que la víctima tenga la “calidad de periodista”²⁹ se debe señalar lo siguiente: en ningún instrumento internacional se define quién es un periodista, por lo que aplicando el principio *pro persona*, se debe partir del concepto más amplio posible con el fin de brindar mayor protección. Entendiéndose que no puede definirse *a priori* y sin una investigación previa, en donde el Estado sea el encargado de comprobar que la víctima no es periodista.

Por otro lado, el limitar la competencia a los casos en los que se acredite la “calidad de periodista” mediante una definición restrictiva significaría desconocer la labor misma de comunicadores sociales, desconocer los diferentes y variados medios de comunicación y desconocer, en un nivel objetivo, el mencionado criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecido en su Opinión Consultiva OC-5/85 sobre la no obligatoriedad de la colegiación de periodistas como requisito para ejercer la actividad periodística.

28 Op. Cit. Acuerdo de creación FEADP Artículo Quinto

29 Por ejemplo, funcionarios de alto nivel de la Procuraduría desestimaron públicamente el caso de Brad Will, quien fuera asesinado en Oaxaca durante un enfrentamiento entre la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) y las fuerzas de seguridad. En su momento, se dijo que el periodista no poseía un documento migratorio que le acreditara como tal. Siendo que la razón de ser de un documento migratorio es validar una legal estancia, establecer la temporalidad en que una o un extranjero permanecerá en México y señalar a actividad que está autorizado para ejercer durante su estancia en México, no calificar su ocupación en general. Lo mismo en el caso de Felicitas Martínez y Teresa Bautista, locutoras de una radio comunitaria y quienes fueron asesinadas en Oaxaca. De acuerdo con testimonios de las víctimas, también de que han sido solicitadas pruebas que acrediten la calidad de periodista: contar con alguna identificación del medio, comprobar una relación laboral con algún medio, entre otras.

El requerir que se acredite la “calidad de periodista”, se traduce en que la Fiscalía “protege” de manera limitada a empleados de una empresa de comunicación y no al que ejerce el derecho a la libertad de expresión en sus dos dimensiones. El mantener en la normatividad este supuesto contraviene los principios de seguridad y certeza jurídica y obstaculiza la protección efectiva sobre quienes ejercen el derecho a la libertad de expresión, particularmente desde la libertad de prensa e información, que es en términos jurídicos el bien tutelado.

- b. En este segundo supuesto el cuál reza: *el delito de que se trate se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa o con motivo de cualquiera de éstos*, el análisis tendría que reconocer que el sentido del supuesto no es el gramatical si no que hay que interpretar de acuerdo al *espíritu de la ley*- que no es constitucionalmente aceptado en el orden criminal- ya que esta disposición está mal redactada y cuyo sentido quiere decir *cometido en contra del ejercicio del derecho a la información (...)* y no *en razón de (...)*.
- c. Derivado de este análisis de fondo, es el hecho de que no existe una tipificación de los delitos cometidos contra el ejercicio de la libertad de expresión en el Código Penal Federal, ni de manera genérica, ni en sus distintas vertientes. Lo que deja sin delito específico que perseguir a la Fiscalía. El principio general del derecho penal *nullen crimen sine lege*, derivado de la obligatoriedad de la exacta aplicación de la ley penal es uno de los pilares del debido proceso y que se traduce en que no existe un delito si no hay una ley que lo establezca. Es decir, en el caso que nos atiende, analizamos una Fiscalía que atiende delitos cometidos contra los periodistas y “en razón” *del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa*, pero no se han tipificado cuáles son estos los delitos o bajo qué criterios se puede establecer cuándo se comete uno de los delitos ya previstos en el Código Penal Federal “en razón” de aquellos.

Podría contra-argumentarse que en el Acuerdo no se pueden establecer delitos porque sería invadir la función legislativa, aunque esto deja de manifiesto la necesidad de un trabajo de coordinación y colaboración por parte de los distintos Poderes de la Unión, y por lo tanto lo que hace el Acuerdo no es una tipificación de los delitos, sino establecer una condición para la atención del caso: que el delito cometido contra el periodista sea en represalia por el ejercicio de los derechos mencionados.

Aceptando esto, faltaría explicar entonces cómo resulta posible establecer una causa de un delito cuando éste no ha sido investigado. Es decir, este supuesto da la posibilidad a la Fiscalía o en su caso a otras unidades de la PGR o a las autoridades locales de juzgar *a priori* si el delito se debió a esas causas sobre la base para determinar su competencia.

- d. La Fiscalía es una instancia del gobierno federal³⁰ y por tanto se rige por las normas de orden federal, lo mismo que su ámbito de competencia. El Acuerdo de Creación de la Fiscalía es claro al establecer que la competencia de ésta es sobre los delitos del fuero federal.

La mayoría de los delitos cometidos contra periodistas, entre los que se encuentran las amenazas, lesiones, homicidio y abuso de autoridad, encuadran en las leyes de orden local por lo que las investigaciones y juzgamiento de los responsables corresponde al fuero local y no a la Fiscalía. La FEADP únicamente puede ejercer su facultad de atracción sobre una investigación del fuero local -facultad que tienen las autoridades federales bajo ciertos supuestos- para ser conocida por ésta sólo en caso de acreditarse la conexidad de un delito local con uno federal.

En aras del fortalecimiento de la atracción de delitos de la FEADP es preciso facultar a ésta para que pueda conocer de los delitos en contra de la libertad de expresión, sin que medie el previo establecimiento de la conexidad de los hechos con un delito federal. En otras palabras, el objetivo es facilitar el conocimiento de los casos de la Fiscalía sin que se interponga la jurisdicción del fuero local. En tanto que la mayoría de los casos de agresiones a periodistas encuadran en los delitos del fuero común y muchos de ellos son permitidos o generados por autoridades locales, la justicia es inaccesible debido a que los responsables se convierten en juez y parte.

Se desconoce la cifra exacta de denuncias por delitos cometidos contra periodistas o trabajadores de la comunicación ante instancias locales y además de la falta de competencia para que la Fiscalía investigue sobre estos casos, ésta tampoco cuenta con facultades para poder exigir a los

30 La República Mexicana está constituida en una Federación compuesta por 31 Estados y un Distrito Federal. Es así que México cuenta con un marco normativo aplicable al ámbito federal y cada Estado cuenta además con su legislación local. [Los Estados pueden regular todo lo que no esté reservado a la Federación]. Esto significa que cada Estado cuenta con un marco legal local que regula la materia penal, sin embargo también existe una ley federal en la materia.

Estados ni los Estados tienen la obligación de informar a la Fiscalía sobre estos casos. El mismo Fiscal Especial ha reconocido que "...De esta suerte los homicidios y privaciones de libertad... en su inmensa mayoría, no son competencia de la Fiscalía Especial, sino de la SIEDO, o de las Procuradurías de los Estados de la República."³¹

Ahora, en los delitos relacionados con la delincuencia organizada la Fiscalía debe declinar su competencia a favor de la SIEDO³².

De de las cifras del último Informe de la Fiscalía³³ sobre los casos de periodistas que se desahogan en la SIEDO, que son 22, da como resultado una clara evidencia de que la Fiscalía tiene una limitada competencia en razón de que éstos están relacionados con el crimen organizado, y la SIEDO tiene preferencia, dejando a la víctima, que es el periodista desprotegido dentro de una instancia que no tiene la especialidad para ello. Después de este análisis lo que queda en evidencia es que la FEADP debe ser la instancia encargada de conocer todos los casos en los que periodistas estén involucrados y sean la SIEDO y otras Procuradurías las que coadyuven con la Fiscalía en las investigaciones.

31 Ponencia de Orellana Wiarco, Seminario Internacional, Sistema de Alertas y Metodología para el Registro, Documentación y Seguimiento a Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación en México, México, 2007.

32 La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y la Ley Orgánica de la PGR establecen que la competencia para conocer de los delitos cometidos por la delincuencia organizada, recae en la SIEDO. De acuerdo con la jerarquía de normas, los Acuerdos número A/136/05 del Procurador General de la República, por el que se establecen los Lineamientos generales que deberán observar los Delegados Estatales de la Institución para la atención de delitos cometidos contra periodistas y el Acuerdo de Creación de la FEADP se ajustan a esas disposiciones y establecen que las Delegaciones Estatales o la Fiscalía declinarán su competencia a favor de la SIEDO cuando se trate de delitos relacionados con la delincuencia organizada.

33 Informe Anual, Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, 9 de diciembre de 2008.

OPACIDAD Y FALTA DE RESULTADOS DE LA FISCALÍA

En los últimos años, organizaciones internacionales, regionales y nacionales han dado cuenta del incremento de los ataques, amenazas y actos de intimidación en contra de personas que ejercen la labor periodística y los medios de comunicación en la región³⁴. Dentro de este contexto México es considerado como uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo en América Latina.

A partir de 2003, en México se ha registrado un incremento y/o un promedio de agresiones sostenidas en contra de periodistas y trabajadores de la comunicación³⁵.

AÑO	NÚMERO DE AGRESIONES
2003	76
2004	92
2005	93
2006	131
2007	89
2008	186
TOTAL	667

Mientras que del 2001 al 2003 tuvieron lugar los asesinatos de 7 periodistas, del 2004 al 2006 el número de asesinatos se incrementó a 20 casos. De estos 20, 10 ocurrieron durante 2006, convirtiéndolo en uno de los años con mayor número de asesinatos de periodistas en los últimos 15 años. Sin embargo, y aún con algunas medidas adoptadas por el Estado para hacer frente a este fenómeno³⁶, entre ellas, la creación de la FEADP, esta cifra fue rebasada en el 2008 con 13 asesinatos³⁷.

De acuerdo con las últimas cifras y resultados presentados por la Fiscalía en su Informe Anual sobre el periodo que cubre del 15 de febrero de 2006 al 30 de noviembre de 2008, ésta ha conocido 88 casos de los 274 que se ventilan a nivel federal. Valga la pena recordar que la Fiscalía no es competente para conocer de los delitos del fuero local salvo que exista conexidad con algún delito federal.

34 Para efectos de este proyecto, región se refiere a todos los países que conforman América Latina.

35 Recuento de daños 2006: un acercamiento a la libertad de expresión e información en México, Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación, Cencos, Artículo 19, México, Mayo 2006 y Base de Datos recabados en la documentación, monitoreo y registro de agresiones a periodistas de ARTICLE 19 y CENCOS durante 2007 y 2008.

36 Ver Señalamientos sobre el Incumplimiento de las Obligaciones del Estado Mexicano en Materia de Libertad de Expresión, ARTICLE 19 y CENCOS, México, 2007, página 5.

37 Datos recabados en la documentación, monitoreo y registro de agresiones a periodistas de ARTICLE 19 y CENCOS durante 2007 y 2008.

Los informes que de manera discrecional e intermitente ha publicado la Fiscalía, contrarios al principio de máxima publicidad en material de transparencia, son confusos y tienen como objetivo el publicitar y no el de informar, imposibilitando el debate ciudadano sobre su trabajo e inhibiendo una efectiva rendición de cuentas. Esto debido a que abarcan el total de casos a nivel federal, la mayoría de los cuales no se ventilan en dicha Fiscalía, y si bien se puede identificar la distribución de casos por unidad administrativa, no se presenta un desglose de resultados detallado de la Fiscalía de manera particular.

De acuerdo con un comunicado de prensa institucional de 2007³⁸, la FEADP había atendido 163 casos. Sin embargo, de los datos contenidos en el cuerpo del documento se puede establecer que la Fiscalía había atendido de manera directa sólo un total de 54 casos³⁹, lo que lleva a cuestionar cuál fue el papel que jugó la Fiscalía en esta diferencia de casos.

De acuerdo con el citado Informe Anual de la Fiscalía, la distribución de asuntos atendidos al 30 de noviembre de 2008 es de la siguiente manera:

FUERO FEDERAL	NÚMERO DE CASOS
Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP)	88
Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA)	163
Subprocuraduría Investigadora Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO)	22
Visitaduría General	1
TOTAL	274

La competencia acotada de la Fiscalía y los supuestos que deben concurrir para que ésta pueda conocer de un caso, ha resultado en que resulta incompetente para iniciar una investigación en aproximadamente el 75% de los 274 casos a nivel federal.

De los 88 casos atendidos –entiéndase por atendido según la Fiscalía alguna diligencia administrativa, lo que contrasta con los resultados tangibles o el castigo a los responsables del caso- en 44 casos establece “haber resuelto” aún cuando en 16 ha declarado su incompetencia.

38 Boletín 260/07 PGR, 7 de junio de 2007. www.pgr.gob.mx

39 En estos casos (112) en donde las agresiones a periodistas son atendidas por otras instancias de la PGR, la actuación de la FEADP es en realidad limitada quedando reducida a un papel de observador privilegiado sin incidencia directa en la conformación de expedientes, semejante a las acciones que emprende el programa de agravios a periodistas como parte del sistema ombudsman-no jurisdiccional de derechos humanos desde hace 17 años.

Debe señalarse que más allá de la falta de competencia para que la FEADP pueda conocer de un caso, la práctica también abona a la seria ineficacia de las investigaciones. Algunas víctimas entrevistadas por ARTICLE 19 han manifestado que la Fiscalía ha desestimado sus casos sin haber agotado todas las líneas de investigación dirigidas a determinar la posible comisión de un delito enmarcado en el Acuerdo de creación. De acuerdo a información recogida, en algunas ocasiones se privilegia como la principal línea de investigación los “líos de faldas” entendiéndose como asuntos pasionales.

Es así que de conformidad con los datos del último Informe de la Fiscalía, ésta ha ejercitado la acción penal en sólo 3 de los casos. Estos resultados nos pueden llevar a sostener que en tres años de su actuación, no ha tenido un solo efecto considerable sobre la protección y combate a la impunidad que prevalece en las violaciones a la libertad de prensa e información, ya sea por su limitada competencia, o por las deficientes investigaciones. Por el contrario, estos resultados han contribuido a la impunidad y alentado a futuros perpetradores de crímenes contra la libertad de expresión.

En relación con las demás formas en que fueron resueltos los casos, la FEADP señala que 7 de ellos fueron elevados a Averiguación Previa, es decir que no han sido resueltos sino que continúa la investigación; 5 casos fueron archivados; y no se ejercitó la acción penal en 13 de ellos. Al cierre de su informe el 1° de diciembre, 8 asuntos se encontraban en trámite.

En relación con el universo de agresiones a periodistas y comunicadores, se desconoce la cifra exacta de agresiones⁴⁰ y de denuncias por delitos cometidos contra periodistas o trabajadores de la comunicación ante instancias locales, lo que abona a señalar que la instancia especializada para investigar sobre este tipo de delitos no es competente en el cúmulo de las agresiones contra quienes ejercen el periodismo. Lo que es más, la FEADP no cuenta con facultades para poder exigir a las autoridades estatales información, ni los Estados tienen la obligación de informar a la Fiscalía sobre la denuncia o investigación de estos casos, situación que obstaculiza siquiera la coadyuvancia de la una con los otros.

Ha quedado registrado a lo largo del estudio, la deficiencia en las facultades de la Fiscalía, sin embargo, estas no eximen de responsabilidad a los gobiernos locales, para atender de manera diligente los casos de libertad de expresión que caen bajo su jurisdicción. Es decir, mientras no se mejoren las facultades legales y el diseño institucional de la FEADP, los gobiernos locales seguirán poseyendo la máxima responsabilidad de salvaguardar este derecho.

40 No toda agresión es reportada o denunciada por las víctimas.

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FEADP

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

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

I. Del bien jurídico tutelado.

Cambio de perspectiva, del sujeto de la protección al bien jurídico tutelado.

- *Dentro del orden del Poder Ejecutivo*, es fundamental un cambio de perspectiva del problema de fondo. Los ataques a los periodistas tienen una intención, que es silenciar y violentar el libre flujo de información y opiniones. **Por lo tanto, se debe de cambiar la perspectiva y proteger no a “periodistas” sino el ejercicio de la libertad de expresión en sus vertientes de libertad de prensa e información.** De esta forma su objeto se transformaría de la protección de una profesión particular que tiene ser probada, “la de periodista”, por la protección de un bien jurídicamente tutelado que no tiene que ser probado, sino que está reconocido en la ley para su protección, la libertad de expresión.
- *En el orden legislativo*, es necesario que el **Congreso de la Unión haga las reformas necesarias al Código Penal Federal para tipificar los delitos en contra de la libertad de expresión.** A partir de la tipificación adecuada de estos delitos, la instancia encargada de la procuración de justicia en la materia, llámese FEADP, tendría claramente determinadas sus facultades y sus competencias y se identificaría sobre qué delitos debe perseguir e investigar.

2. De la Jurisdicción federal

La jurisdicción federal para estos delitos, evitará problemas de invasión de competencias con autoridades locales. La importancia y gravedad de las violaciones a la libertad de expresión y la amenaza que representa para la sociedad y democracia, amerita que la Federación cuente con facultades para conocer de estas violaciones/delitos. En este sentido ARTICLE 19 reitera la necesidad de llevar a cabo una reforma integral que contemple la reforma al Código Penal Federal incluyendo la tipificación del delito de la violación a la libertad de expresión. En todo caso, deben de establecerse mecanismos para que las distintas unidades o dependencias de la PGR puedan trabajar de manera armónica en la investigación de los delitos contra la libertad de expresión y de información.

3. Diseño Institucional

Es necesaria la incorporación de la Fiscalía al RLOPGR dotándola con autonomía y con mayores facultades, de tal forma que se reconozca a la FEADP, al mismo nivel que otras unidades especializadas.⁴¹

El reconocimiento de la o el Fiscal como Ministerio Público de la Federación permitiría brindarle herramientas para recomponer la organización administrativa y contar con una estructura que le permita trabajar de forma funcional y operativa. Para garantizar la independencia de sus funciones, ARTICLE 19 propone que la designación del Fiscal no sea a discreción del Procurador y tanto menos su remoción. Por ello, se recomienda establecer disposiciones legales que determinen su actuación y permanencia en el cargo de tal forma que el funcionario responsable de la Fiscalía tenga un periodo determinado por la ley y que no pueda ser removido de su cargo sino bajo criterios específicos.

4. Obligación de informar veraz y oportunamente a la población

Como toda área del gobierno federal, la FEADP tiene la obligación de difundir de manera proactiva la información pública de manera veraz, oportuna, actualizada y periódica a la población, sobre el estado de las investigaciones de las agresiones a la libertad de expresión para generar información sobre patrones de conductas a par-

41 Artículo 17 y 18 del RLOPGR, salvo las específicamente electorales.

tir de los casos que atiende con la finalidad de crear un diagnóstico que retrate la precaria situación de manera objetiva y permita el establecimiento de líneas de acción efectivas para la protección.

5. Transparencia y acceso a la información

Cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas. La Procuraduría General de la República no cumple con el principio de máxima publicidad que se establece en el Artículo 6° de la Constitución en relación con la información pública correspondiente a la Fiscalía.

De igual forma, incumple con el Artículo 7° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental relativo a las obligaciones de transparencia y los lineamientos que ha expedido el Instituto Federal de Acceso a la Información para la publicación de las mismas.

La Fiscalía en tanto creada con fundamento en el segundo párrafo del Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es actualmente considerada como una unidad administrativa. No obstante, no es posible acceder a través del Portal de Obligaciones de Transparencia de la Administración Pública Federal, a información sustantiva sobre su estructura orgánica; sus facultades y funciones; el directorio de servidores públicos; las metas y objetivos de la Fiscalía; los servicios que presta; y sobre su presupuesto. De la misma manera, no es posible acceder a información completa sobre los indicadores de gestión, resultados y actuación de la Fiscalía en la página Web que la describe a través de la página de la PGR⁴². Es pertinente señalar que la información que se provee en esta página no facilita su acceso, uso y comprensión.

La recomendación general en este aspecto es que la Procuraduría atienda las disposiciones relativas previstas en el Artículo 6° constitucional y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para presentar al público información veraz de sus objetivos, procedimientos, acciones y resultados de una forma sistematizada y accesible que garanticen una efectiva rendición de cuentas por parte de la Fiscalía y de la Procuraduría en general.

42 <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/FPeriodistas/Estructura.asp>

6. Acciones para encaminadas al fortalecimiento de la credibilidad y legitimidad

Al ser una instancia especializada en la atención de víctimas de violaciones a los derechos humanos, contrario al actual trato y escasa información brindada a la víctima, **los funcionarios de la Fiscalía deben emprender acciones para implementar una cultura de servicio para la atención y acogida de las víctimas.** Su personal debe ser capacitado y contar con el perfil adecuado conforme criterios de nombramiento y remoción, comenzando con la o el Fiscal. Algunos criterios para estos nombramientos son: designación basada en capacidades técnicas (conocimiento y experiencia), compromiso con el encargo (evidenciado por su trayectoria) y, la ausencia de posibles conflictos de interés o procesos de mediación que los eviten en la medida de lo posible. Particularmente, la persona de la o el Fiscal debe contar con independencia de actuación y no estar sujeta a presiones políticas. Todo lo anterior abonará a legitimar la actuación de la Fiscalía, mismo que se puede traducir en la regeneración de la confianza de las víctimas en la institución.

7. La reforma de justicia penal y el artículo 21

Es prudente mencionar que **la reciente reforma de justicia penal⁴³ abre el camino a una mayor protección del derecho a la libertad de expresión.** De acuerdo con las facultades constitucionales del Ministerio Público, éste tenía en exclusiva el ejercicio de la acción penal ante los tribunales. La reforma del 18 de junio modifica el artículo 21 y ahora establece: *El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en los que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.* Es decir, en ciertos casos, cuando la ley así lo establezca (que será el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales), los particulares no necesitan al Ministerio Público (MP) para el ejercicio de la acción ante tribunales. Es responsabilidad del Poder Legislativo considerar dentro de la armonización de las reformas a la legislación penal, tomar en cuenta los delitos cometidos en contra de libertad de expresión.

43 El pasado 18 de junio de 2008 entraron en vigor las reformas constitucionales correspondientes a la reforma en la justicia penal del país. Las implicaciones para la implementación del modelo de justicia recientemente establecido por medio de esta reforma son bastante amplias. Gradualmente, de hoy a ocho años según se establece en los artículos transitorios de la reforma, todas las legislaciones federales y estatales y todas las instituciones implicadas deberán de transformarse.



TE HACE DAÑO NO SABER

Campaña Permanente de Protección a Periodistas en México