



Reino de los Países Bajos

JUSTICIA **AUSENTE**

Diagnóstico Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión

JULIO DE 2010 A MARZO DE 2018



CIC



PROPUESTA
CÍVICA

Centro de Investigación y
Capacitación Propuesta Cívica

OCTUBRE 2018

Publicado por

Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica A.C.
División del Norte #2657, Interior 2, Col. Del Carmen, Delegación Coyoacán
C.P. 04100, Ciudad de México

Contacto

Twitter: [@PropuestaCívica](#) Facebook: [facebook.com/propuestacivica.mx](#)
[www.propuestacivica.org.mx](#)

Año

Octubre 2018

Presidente

Dr. Sergio Aguayo Quezada

Directora ejecutiva

Sara Lidia Mendiola Landeros

Área legal

Nataly Quintero Chávez
Víctor Martínez Villa

Área de investigación

Stephany Vanessa Carrillo Salgado
Mario Andrés Hurtado Cardozo

Contabilidad y administración

Sandra Gisel Lozano Hurtado

Comunicación

Mauricio Pérez Muñoz

Diseño y formación

Sofía Guadalupe García Villeda

Donante



Reino de los Países Bajos

Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo del **Reino de los Países Bajos**, el contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica A.C. y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista del Reino de los Países Bajos.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

ÍNDICE

01

Introducción

06

1. Contexto de violencia e impunidad hacia la prensa en México.

10

2. Antecedentes y creación de una Fiscalía Especializada

2.1 Fiscalía Especializada de Atención contra Delitos a Periodistas (FEADP)

16

3. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos en Contra de la Libertad de Expresión. (FEADLE)

3.1 Presupuesto y autonomía de la FEADLE

3.2 Averiguaciones previas de la FEADLE

3.3 Declaratorias de incompetencia

3.4 No ejercicio de la acción penal

3.5 Casos sujetos a reserva

3.6 Facultad de atracción

3.7 Consignaciones de averiguaciones previas

3.8 Sentencias condenatorias

3.9 Nuevo sistema acusatorio

51

Conclusiones

53

Recomendaciones

54

Bibliografía



ABREVIACIONES

- **CEAV**
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
- **CENAPI**
Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información
- **CFPP**
Código Federal de Procedimientos Penales
- **CIDH**
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- **CNPP**
Código Nacional de Procedimientos Penales
- **CNDH**
Comisión Nacional de Derechos Humanos
- **EPU**
Examen Periódico Universal
- **FEADLE**
Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión.
- **FEADP**
Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra periodistas
- **NEAP**
No ejercicio de la acción penal
- **ONU**
Organizaciones Naciones Unidas
- **PAN**
Partido Acción Nacional
- **RELE**
Relatoría de Libertad de Expresión
- **SCJN**
Suprema Corte de Justicia de la Nación

INTRODUCCIÓN

El presente texto tiene como objeto hacer un análisis de la **Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra la libertad de Expresión** (*en adelante FEADLE*), en lo que respecta a su composición, presupuesto, resultados y falencias. Para esto, el texto se compone de 5 apartados, que inician desde:

- 1) El contexto de violencia e impunidad hacia la prensa en México.
- 2) Antecedentes y creación de una Fiscalía Especial.
- 3) Resultados específicos de la FEADLE, desagregados en el antiguo y nuevo sistema penal de justicia.
- 4) Conclusiones.
- 5) Por último una serie de recomendaciones dirigidas a las autoridades correspondientes.

El periodo abordado de la FEADLE, es **desde julio de 2010 a marzo de 2018**. Las conclusiones y recomendaciones presentadas al final de texto, tienen como objetivo fortalecer los procesos de investigación de la FEADLE, los cuales deben ser tomados en cuenta por la nueva administración que asume la presidencia el próximo **1 de diciembre de 2018**. Así mismo, se espera que este texto sea una herramienta para organizaciones, personas periodistas, y/o medios de comunicación, para sus procesos de incidencia y exigencia de medidas que ayuden a erradicar la impunidad de delitos cometidos contra la libertad de expresión y acceso de información.

Para su elaboración se realizaron consultas bibliográficas, hemerográficas, consulta de expedientes y solicitudes de información. En cuatro solicitudes de información¹ al momento de la redacción del texto no se conoce su respuesta, por considerar las autoridades que la información compromete la seguridad nacional y por no contar con la información solicitada, lo cual imposibilitó acceder al total de la documentación requerida.

¹ Solicitudes de información N° 0001700105218, N° 0001700105318, N° 000600089818, N° 0001700115818.



01

CONTEXTO DE VIOLENCIA E IMPUNIDAD HACIA LA PRENSA EN MÉXICO.

El ejercicio del periodismo en México históricamente se ha encontrado inmerso en fenómenos tales como la cooptación, precarización laboral, persecución, censura, sometimiento ideológico a fuentes oficiales o poderes fácticos, y un continuo descrédito social, producto de la clientela y el corporativismo de la labor periodística.

Estos procesos comenzaron a ser modificados de forma lenta y tardía, producto de los cambios sociales y políticos de los últimos años, que ha permitido de alguna forma pasar de un periodismo sujeto y dominado por el poder, a un periodismo poco a poco dirigido a las necesidades y problemáticas que afronta la ciudadanía, como lo es la inseguridad, la corrupción, la violencia y las violaciones a derechos humanos.

La transformación del periodismo y la libertad de expresión en México, sin ahondar demasiado en la temática, puede tener diversas explicaciones, que a su vez no sólo ayuda a comprender los cambios en materia de la labor periodística, sino sobre todo entender algunas razones del incremento exacerbado de la violencia hacia esa población y la ausencia de respuestas efectivas por parte de los entes de Gobierno.



Entre esos cambios, podemos destacar **la reforma política de 1977 (Rodríguez, 1981)**, que dio paso a un proceso lento de transición democrática, caracterizado por la eliminación de un esquema de partido hegemónico a un modelo pluripartidista, que dio lugar años posteriores a la alternancia presidencial por parte del **Partido Acción Nacional (PAN)**. Esto significó un cambio en la vida política del país, que impactó a muchos sectores de la población de forma positiva, entre esos al ejercicio periodístico, dando apertura al debate electoral y permitiendo informar de otros procesos que de forma paralela sucedían pero no eran visibilizados. En ese mismo periodo, no se puede perder de vista, que empezó de forma paulatina el crecimiento importante en la siembra y tráfico de estupefacientes (Gallur, 2011), el cual marcó un nuevo ciclo de violencia en la historia actual del país, caracterizado por la militarización y las respuestas estatales fallidas², que ha conllevado a la crisis en materia de seguridad, derechos humanos y justicia que vive actualmente México.

Así mismo en ese periodo (1998) se dio el fin del monopolio de la producción e importación de papel, que por **más de 50 años** como sostiene Cardoso, (2008), **“sirvió de control gubernamental de los medios de comunicación impresos”³**.

Esos procesos de transformación tanto en la vida política, social y legislativa del país, sumado a la revolución tecnológica y las nuevas escuelas de periodismo con un enfoque hacía un ejercicio más social y humano de la profesión (Hernández, 2004, p.116), posibilitó la creación de más medios impresos, al igual que su digitalización, haciendo que más consumidores reciban por distintas vías información, incluidas el internet. Eso sin duda, modificó la forma en cómo se ejerce el periodismo y la manera en cómo este se relaciona con las problemáticas actuales, posibilitando que tanto comunicadores, medios de comunicación y periodistas independientes, cubran y tengan mayor difusión de temas de interés general que afectan al país, como lo es la corrupción, el crimen organizado, la violencia y el medio ambiente.

Esto ha permitido un paulatino crecimiento profesional de la labor periodística durante los últimos años, centrándose en problemáticas sociales y vigilando las acciones de los gobernantes, lo cual repercute en el fortalecimiento de los procesos democráticos, pero a su vez lastimosamente los pone en el lente de los enemigos de esa democracia.

²La estrategia de Felipe Calderón se basó en la lucha contra el narcotráfico, considerando que los carteles mexicanos son grupos homogéneos, donde los miembros obedecen ordenes de un capo y funcionan bajo las mismas reglas. Sin embargo, lo real es que eso no es así al haber una diferencia entre quienes producen, exportan o son meros intermediarios, que de entrada requiere diversas medidas para enfrentar y contrarrestar sus efectos, razón por la cual fue más fácil la persecución y criminalización del narcomenudeo y no de las grandes estructuras y consorcios delictivos.

³Durante esa época el Estado por medio de la fundación de la Productora e Importadora de Papel, Sociedad Anónima PIPSA, constituyó un monopolio mexicano para la compra de papel al exterior, y un monopolio interno para su producción y distribución que le permitió reservarse a discreción el papel destinado específicamente a los periódicos.

Producto de los cambios enunciados en los últimos años, situaciones propias del corporativismo y la clientela en México, han venido modificando la relación entre prensa y poderes políticos, que si bien aún continúa con una relación estrecha, a través de la publicidad oficial, la monopolización de los medios por ciertos grupos empresariales y la conexión entre Estado y crimen organizado (Alcaraz, 2017), también ha venido consolidando un periodismo crítico que se resiste a la coaptación de monopolios y actores políticos.

La prensa crítica e independiente, tal como afirma *Francisco Blanco (2016)* *es la que “escarba, husmea, construye y reconstruye, analiza, revisa y que no trae línea sino que obedece a la búsqueda de la verdad”*. Es ese el periodismo censurado e invisibilizado en México desde el siglo pasado, por medio de normas que coartan la libertad de expresión o con el uso sistemático de la violencia, que ha traído como consecuencia que México a la fecha sea considerado por la organización Reporteros Sin Fronteras, como el segundo país más mortífero del mundo para ejercer periodismo (Franco, 2017).

La alternancia política del año 2000, fecha en la que asumió **la presidencia de México Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN)**, marcó una ruptura discursiva que prometió establecer garantías para la defensa y protección de derechos, inaugurando dos escenarios en materia de libertad de prensa abiertamente opuestos, que no sólo continúan, sino se han exacerbado. Por un lado, mientras el ex mandatario aseguraba que su gobierno no censuraría, ni reprimiría a la prensa como se hacía en el pasado (Vargas, 2005), por otro fue en ese periodo que inició la peor crisis de violencia que sufren los ciudadanos, que no ha disminuido, sino ha ido en aumento hasta la fecha.

En ese sexenio cobró un número mayor las agresiones y muertes contra comunicadores, en comparación con los gobiernos previos, dejando un saldo en su periodo de gobierno de:

22 COMUNICADORES
ASESINADOS

05 DESAPARECIDOS

De los cuales se presume que los **victimarios** en un:



■ (Olivares, 2007).

A partir de este periodo, en materia de la actividad periodística se empezó a marcar un patrón sistemático y generalizado por amenazas, hostigamiento y criminalización, sumado a los homicidios y desapariciones de periodistas (*ONU, 2018, p. 16*), que se ha agravado de forma progresiva, en los últimos años ante la escalada de violencia.

Del año 2000 a marzo de 2018 se han documentado el asesinato de:

116 PERIODISTAS EN MÉXICO

En posible relación con su labor periodística. De los cuales,



107
HOMBRES



09
MUJERES

Así mismo **del año 2009 a diciembre de 2017** se reportaron **más de 2.765 agresiones contra la prensa, de los cuales 1.814 fueron hombres, 584 mujeres y 366 medios o colectivos periodísticos** (*Article 19, 2018*)⁴, siendo las principales agresiones amenazas, ataques físicos, hostigamiento y privación ilegal de la libertad.

La mayoría de esos periodistas asesinados o agredidos por razón de su ejercicio profesional, presentan dos patrones que ejemplifican la situación del país. **El primero consiste en que al momento de los hechos los periodistas asesinados o agredidos, en su mayoría investigan temas relacionados con narcotráfico, política, corrupción, violencia e inseguridad**⁵, y segundo, que los homicidios y agresiones a personas periodistas se encuentran en completa impunidad, sin que se reporten avances sustanciales en las investigaciones.

Al respecto, la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH)**, ha señalado que la impunidad de los delitos contra periodistas no ha sido resuelta, y el Estado mexicano no presenta ningún progreso para su erradicación, incluso a pesar de la creación de organismos especializados para perseguir y castigar los delitos cometidos en contra de periodistas (*CIDH, 2010*).

La falta de independencia de fiscalías, el retraso en los procesos judiciales, la ausencia de mecanismos de supervisión, sumado a la inexistencia de protocolos de investigación y la falta de capacitación adecuada del personal, son algunos elementos identificados, que se profundiza en los apartados subsiguientes, y que dan cuenta de la falta de voluntad de las autoridades para cumplir su mandato constitucional (y de atender las múltiples recomendaciones internacionales) de prevenir y perseguir los delitos, sobre todo en un contexto de zona gris en donde tal como lo afirma *Carreño (2017)*, **los intereses de políticos y criminales parecen ser indistinguibles**.

⁴En el sexenio de Felipe Calderón la cifra de periodistas asesinados por posible relación a su actividad periodística ascendió a 48, siendo la cifra más alta en los periodos de gobierno. En el actual sexenio que precede Enrique Peña Nieto se han registrado el homicidio de 42 periodistas y aún faltan 6 meses más de gobierno.

⁵Tal es el caso del prestigioso periodista Javier Valdez de Sinaloa, quien fue asesinado el pasado 15 de mayo de 2017, siendo uno de los periodistas que más de cerca se dedicó a cubrir el crimen organizado en el país.



02

ANTECEDENTES Y CREACIÓN DE UNA FISCALÍA ESPECIALIZADA

Producto de los índices de violencia a la prensa, la ausencia de avances en las investigaciones y la presión de organismos de la sociedad civil, en el sexenio de Vicente Fox , el 15 de febrero de 2006 por medio del acuerdo *A/031/06*, la Procuraduría General de la República creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas (*en adelante FEADP*), limitando su marco de acción únicamente a delitos federales o conexos.

Dicha fiscalía tuvo como objetivo *“dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos contra periodistas nacionales o extranjeros en el territorio nacional cometidos con motivo de su ejercicio profesional”* (PGR, 2006).



GRÁFICA 01

En el periodo comprendido de **2006 a febrero de 2010** la entonces FEADP, entró a operar en uno de los periodos más violentos del siglo actual, con la llegada de Felipe Calderón y la denominada **“lucha contra el narco”**, que estuvo marcada por la violencia que invadió al país, de la cual no se cuenta con una cifra exacta de muertos por parte del gobierno, pero se calcula que asciende a **90 mil personas** (CentroProdh, 2012).

Fecha ingreso	Nombre fiscal (FEADP)	Fecha retiro
2006	David Vega Vera	2009
2009	Octavio Alberto Orellana Wiarco	2010
2010	Gustavo Rómulo Salas Chávez	1 de julio 2012

■ *Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, A.C, Solicitud de información Folio N° 00017000116318. *1 de julio 2010 se crea el A/145/10 por medio de la cual se crea la Fiscalía Especializada para los Delitos contra la Libertad de Expresión.*

En ese periodo de Gobierno fueron documentados:

48 PERIODISTAS
ASESINADOS

08 DESAPARECIDOS

Reportando entre **2009 y 2010** la suma de **399 agresiones⁶**, las cuales representan un aumento del **300% desde el inicio de ese sexenio.**

A pesar de que el gobierno mostraba al crimen organizado como responsable de la violencia en el país contra periodistas y medios de comunicación, de las agresiones registradas por organizaciones de la sociedad civil, se pudo constatar que en ese periodo el **49.03% de las agresiones provenían de autoridades y 26.45% de grupos del crimen organizado** (Cencos, 2010).

Lo anterior evidenció un aumento de agresiones contra mujeres y hombres periodistas, con participación de funcionarios públicos, que reflejó la continuación de las estrategias de silenciamiento a la prensa, acompañada a su vez por los altos índices de impunidad que reportó la Fiscalía Especializada de Atención contra Delitos a Periodistas

⁶ Ataques a la integridad física o material tanto de reporteros como de instalaciones a medios de comunicación (52.9%), amenazas (31.61%). Los estados más violentos fueron Guerrero, Michoacán, Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua, Nuevo León y Sinaloa.

2.1 FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA PERIODISTAS (FEADP)

En el *A/031/06* se estableció además del objeto y funciones a cargo del nuevo fiscal, las causales de competencia o conocimiento que deben concurrir para que la Fiscalía Especializada pudiera ejercer en la materia (art. 5). En el acuerdo se establecieron los siguientes supuestos:



I. Que se actualice, en el sujeto pasivo del delito, la calidad de periodista.




II. Que 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.



III. Que dicho ilícito sea de competencia federal o local, debiendo acreditarse previamente la conexidad de este último con aquél.



IV. Que el delito de que se trate sea sancionado por el Código Penal Federal con pena privativa de la libertad.



Supuestos del acuerdo establecieron un marco de acción limitado de actuación por parte de la FEADP, debido a que su competencia sólo radicaba en delitos federales o conexos⁷ y delitos conexas a la privativa de la libertad. Es decir, que acciones tales como amenazas o lesiones por no ser delitos federales, pero si ser sistemáticos y con gran impacto en el ejercicio periodístico no fueron atendidas por la FEADP, desconociendo así las diversas formas de violencia que recae sobre el periodista periodístico, sin cumplir el mandato para lo cual fue creada.

Se debe mencionar que al momento de la expedición del acuerdo no se contaba con una definición de periodista que ayudara a las y los ministerios públicos a reconocer a las víctimas que denunciaban agresiones por ejercer su libertad de expresión. **Esto limitó durante varios años la aplicación de los artículos I y II, en razón a que las autoridades no comprenden el concepto de periodista o periodista y consideran que las agresiones no tienen vínculo con su labor profesional, siendo pretexto para alegar la incompetencia o no iniciar la investigación de los hechos.**

Finalmente el numeral III incorporó lo previamente desarrollado en la reforma procesal penal de 1994, relativa a la **“competencia por conexidad”**, que se previó en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), y que fue llevado a rango constitucional en el artículo 10 de la Constitución XXI, señalando que:

“Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”.

Desde su creación y de contar con una serie de supuestos y facultades exclusivas para su funcionamiento, los resultados que reportó la FEADP en los años que operó no presentaron avance alguno (2006-2010). Al contrario como hemos anunciado las cifras de agresiones y homicidios contra periodistas son alarmantes y al acecho sin que ninguna autoridad a la fecha garantice los derechos fundamentales de los periodistas y sus víctimas.

⁷Delitos conexos en términos del segundo párrafo del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, hace referencia cuando el Ministerio Público Federal es competente para investigar los del fuero común que tengan conexidad con ilícitos federales, y los jueces federales tienen asimismo, competencia para juzgarlos. Amparo directo 9/2008, 12 de agosto de 2009.

El periodo que operó la FEADP fue del **15 de febrero de 2006 al 7 de agosto de 2010**. En esos cuatro años a pesar del número de agresiones y homicidios, sólo fueron atendidas

68 AGRESIONES

Iniciando **43 investigaciones** y logrando tan sólo una sentencia condenatoria (FEADP, 2010).

De **febrero de 2006 a noviembre de 2008**, sólo había ejercido acción penal en 3 casos, un promedio de una acción penal por cada año (CNDH, 2009), evidenciando el poco o nulo trabajo realizado en materia de prevención y persecución de los delitos cometidos en contra de periodistas, que a su vez se refleja en la falta de voluntad⁸ en razón a la poca asignación de recursos (Gráfica 2), lo cual sin duda afectó su funcionamiento.

Presupuesto FEADP		
GRÁFICA 02	2006	\$ 2,304,000.00
	2007	\$ 2,000,000.00
	2008	\$ 1,558,278.00
	2009	\$ 1,402,450.00

■ Fuente: Discurso sin resultados. Informe sobre la Fiscalía Especial de Atención de delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE)

En la **Recomendación General No. 17 del 19 de agosto de 2009** sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH)** constató que del registro de los 505 expedientes de queja de agresiones a periodistas con los que contaba (2000-2008), las autoridades de procuración de justicia en la mayoría de los casos no esclarecieron los hechos que motivaron los ilícitos.

Sostuvo la CNDH en la Recomendación que:

Es evidente que la autoridad ministerial no llevó a cabo todas las diligencias necesarias para agotar las líneas de investigación procedentes, concretándose en muchos casos a recabar el testimonio de los familiares y solicitar la investigación a la instancia policiaca correspondiente. En algunos casos, no se acreditó que se haya realizado una investigación respecto del entorno laboral o periodístico, o de los indicios que surgieron de la propia investigación. (CNDH, 2009, p. 14).



⁸ Número suficiente de autoridades clave con capacidad de decisión sobre el tema; entendimiento común sobre los problemas a tratar; compromiso de apoyo por parte de los actores clave que participan en la toma de decisiones; soluciones propuestas deben percibirse como efectivas, Enrique Euguren, Es Tiempo Ya, Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos, Cejil, 2018, p. 43, consulta: <https://bit.ly/2NpFFG3>

En la misma recomendación la *CNDH (2009)* sostuvo que la falta de resultados en la investigación de delitos contra la libertad de expresión obedecía a tres causas principales:

A)

Los prolongados periodos de inactividad en que incurren las autoridades ministeriales.

B)

La dilación cuando se determina la sustitución de los fiscales o agentes del Ministerio Público.

C)

Cuando se remiten los casos a la Federación esta no acepta la competencia o no se logra acreditar la conexidad de los delitos, para que surta su competencia .

La creación de la FEADP si bien representó un avance institucional, no dio resultados en materia de investigación y persecución de los delitos, siendo limitada para conocer de todos los asuntos contra periodistas. Incluso en las investigaciones realizadas se acreditó que esta Fiscalía desestimó casos sin agotar las líneas de investigación vinculadas a la libertad de expresión (*CNDH, 2009, p. 16*).

Así mismo, **la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH)**, en su informe especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, consideró que los escasos resultados logrados por la Fiscalía, es atribuible en parte, a la falta de voluntad de los Ministerios Públicos para atraer casos e implementar planes de trabajo adecuados (*RELE, 2010, p. 68*).

En conclusión, ambos órganos sostuvieron que las autoridades que tienen el mandato constitucional de garantizar el acceso a la justicia y al desarrollo de investigaciones imparciales de delitos cometidos contra periodistas, incurrió en dilación y deficiente integración de las indagatorias en las investigaciones de delitos cometidos contra periodistas, vulnerando los derechos a la integridad, seguridad personal, así como a la seguridad jurídica (*RELE, 2010, p. 28*).

El papel que jugó la **FEADP** pasó inadvertido, tal como se evidenció en el Examen Periódico Universal (*EPU 2009*) y en visita de la Relatoría de Libertad de Expresión de la *CIDH (2010)*, al no cumplir los objetivos para los que fue creada, razón por la que en agosto de 2010 fue emitido el acuerdo **A/145/10 "Por el que se crea la Fiscalía Especial para los Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión"** (*FEADLE*), adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad (*PGR, 2012*), dejando sin efecto el A/031/06.

03

FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS COMETIDOS EN CONTRA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. (FEADLE)

El acuerdo *A/145/10* fue emitido por el entonces Procurador General de la República Arturo Chávez Chávez, el 1 de julio de 2010. En el párrafo segundo del acuerdo se estableció que la FEADLE *“será competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística”*.

Respecto al cambio de nombre de la Fiscalía en los considerandos del acuerdo, no se estipula una razón o motivo explícito, sin embargo, se puede inferir que son parte de los compromisos internacionales (*EPU, 2009*) y la política nacional en materia de derechos humanos del gobierno de México; es necesario aclarar que a pesar de ser especializada en materia de libertad de expresión, de acuerdo a la información pública disponible se reconoce que sólo ha investigado delitos contra periodistas y/o medios de comunicación, sin ser atendidos los delitos cometidos en contra o como represalia hacia el ejercicio amplio de la libertad de expresión, como es el caso de agresiones en contra de manifestantes, o las vulneraciones al derecho de acceso a la información.





GRÁFICA 03

Las funciones de la FEADLE son las siguientes:

- I. Actuar dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes, los Tratados Internacionales y demás disposiciones jurídicas.
- II. Programar cursos, conferencias, seminarios, talleres, para crear una cultura de prevención del delito y respeto a la libertad de expresión y el derecho a la información.
- III. Ejercer la facultad de atracción para conocer delitos del fuero común cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.
- IV. Coordinarse con la Procuraduría General del Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un Estados integrantes de la Federación, en términos del Convenio de Colaboración celebrado con la institución, a fin de coadyuvar en la investigación de los ilícitos competencia de esta Fiscalía.
- V. Realizar la sistematización de la información contenida en las averiguaciones previas y procesos a su cargo en coordinación con el **Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información (CENAPI)**, lo cual permitirá establecer redes de vínculos entre diferentes casos.

Fecha ingreso	Nombre fiscal (FEADP)	Fecha retiro
16 febrero 2010	Gustavo Rómulo Salas Chávez	15 febrero 2012
16 febrero 2012	Laura Angélica Borbolla Moreno	31 julio 2015
01 agosto 2015	Ricardo Celso Nájera Herrera	10 mayo 2017
11 mayo 2017	Ricardo Sánchez Pérez del Pozo	A la fecha.

■ *Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, 2018 Folio N° 0001700116418*

3.1 PRESUPUESTO Y AUTONOMÍA DE LA FEADLE

GRÁFICA 04

Presupuesto asignado a la FEADLE 2010-2018

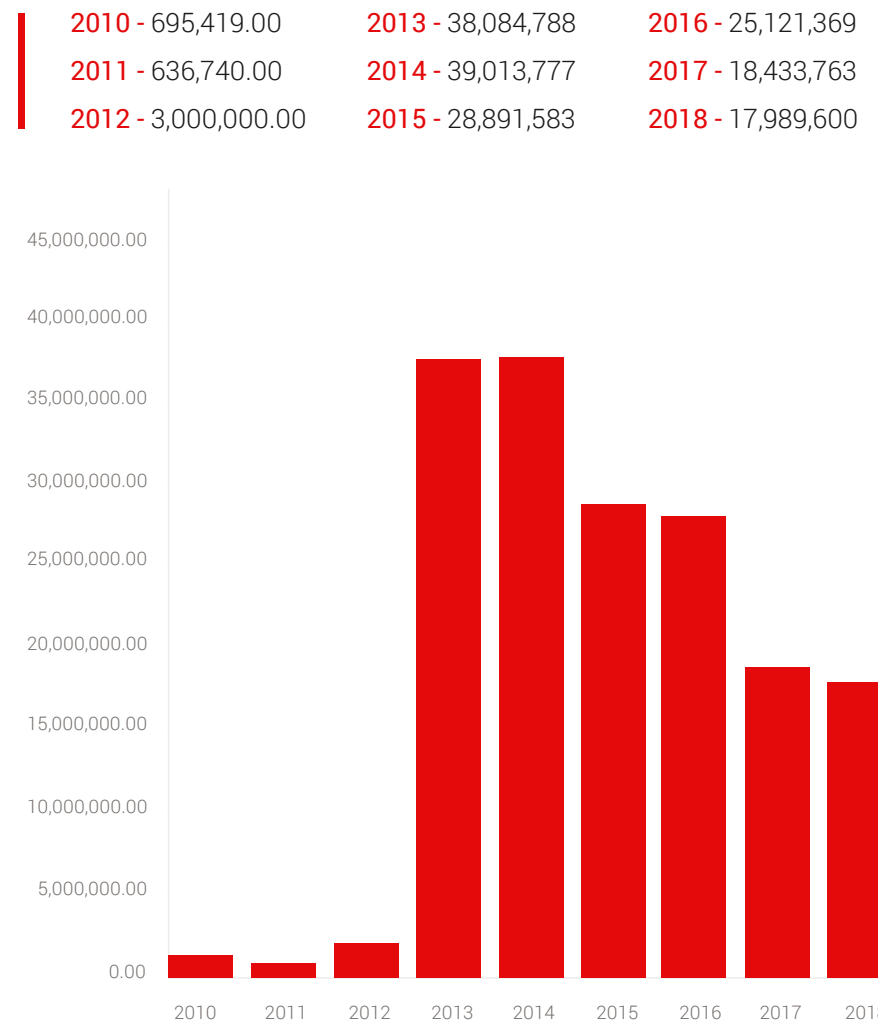
Desde la creación de la FEADLE dos problemas operativos se han podido identificar: la reducción presupuestal desde **el año 2014 en adelante**, así como la falta de autonomía política.

Desde el año de su creación el presupuesto otorgado ha tenido variaciones significativas, llegando a la actualidad a una:

DISMINUCIÓN DEL **46%**

En comparación al presupuesto asignado en 2014 (*Gráfica 4*). Lo anterior sucede a pesar del aumento de las agresiones a nivel nacional y la falta de resultados de la entidad.

La ausencia de presupuesto adecuado para su funcionamiento impacta de forma negativa en el desarrollo de las investigaciones, sobre todo por no contar con el personal capacitado y adecuado que pueda responder al aumento sistemático y generalizado de la violencia en contra de periodistas y medios de comunicación. Según el actual Fiscal Ricardo González del Pozo el número de fiscales y policías aumento a 22 y 15, respectivamente⁹. Pasando de 15 fiscales y 14 policías en cabeza de Laura Borbolla, quien dirigió el organismo entre 2012 y 2015.



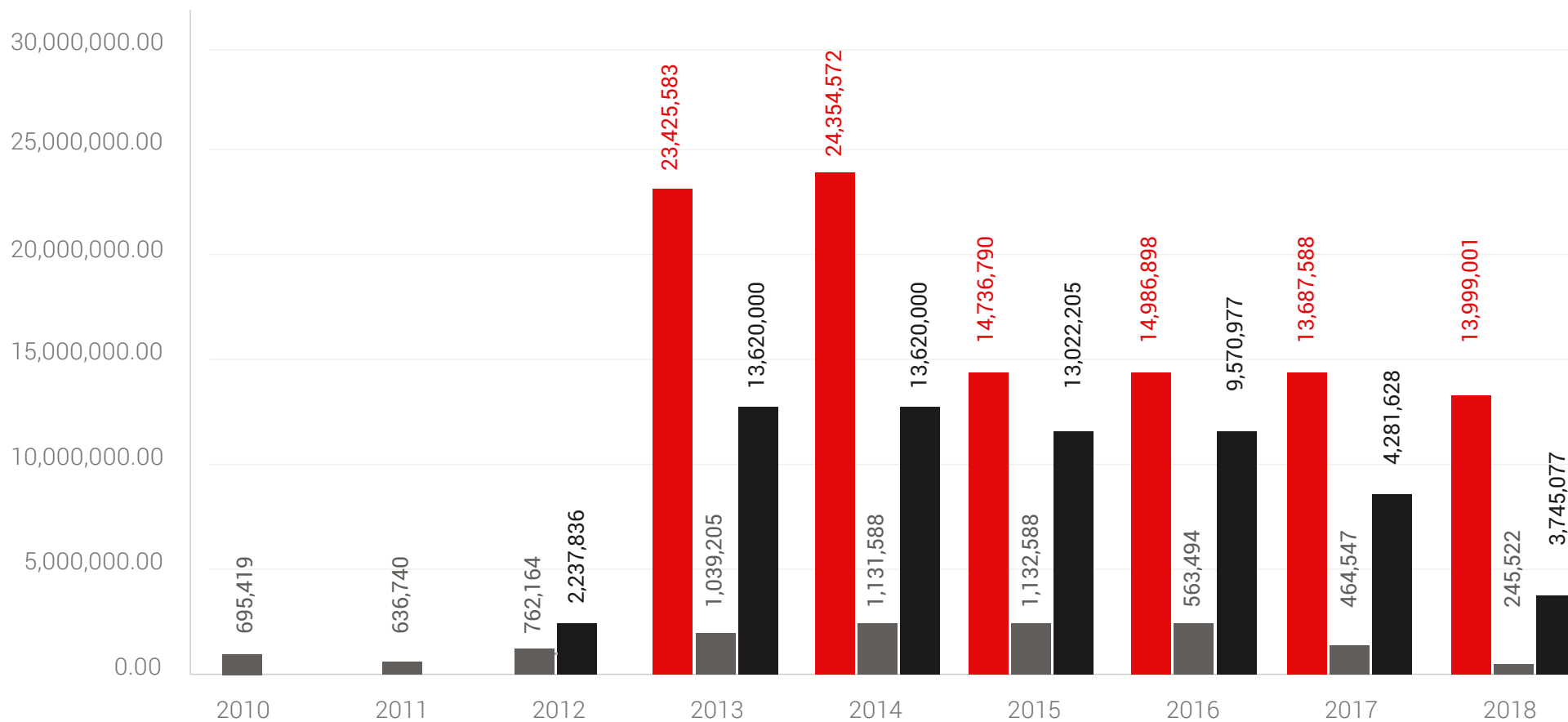
■ Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, fuente FEADLE.

⁹Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, 2018 solicitud de información Folio N° 000170015218.

Tanto las organizaciones de la sociedad civil, como los Relatores de libertad de opinión y libertad de expresión de Naciones Unidas y de la CIDH, han manifestado su preocupación ante la reducción drástica del presupuesto de la FEADLE en los últimos años, lo cual es un menoscabo al mandato legal de esta Fiscalía¹⁰.

GRÁFICA 05

■ Servicios personales ■ Materiales y suministros ■ Servicios generales



■ Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, fuente FEADLE

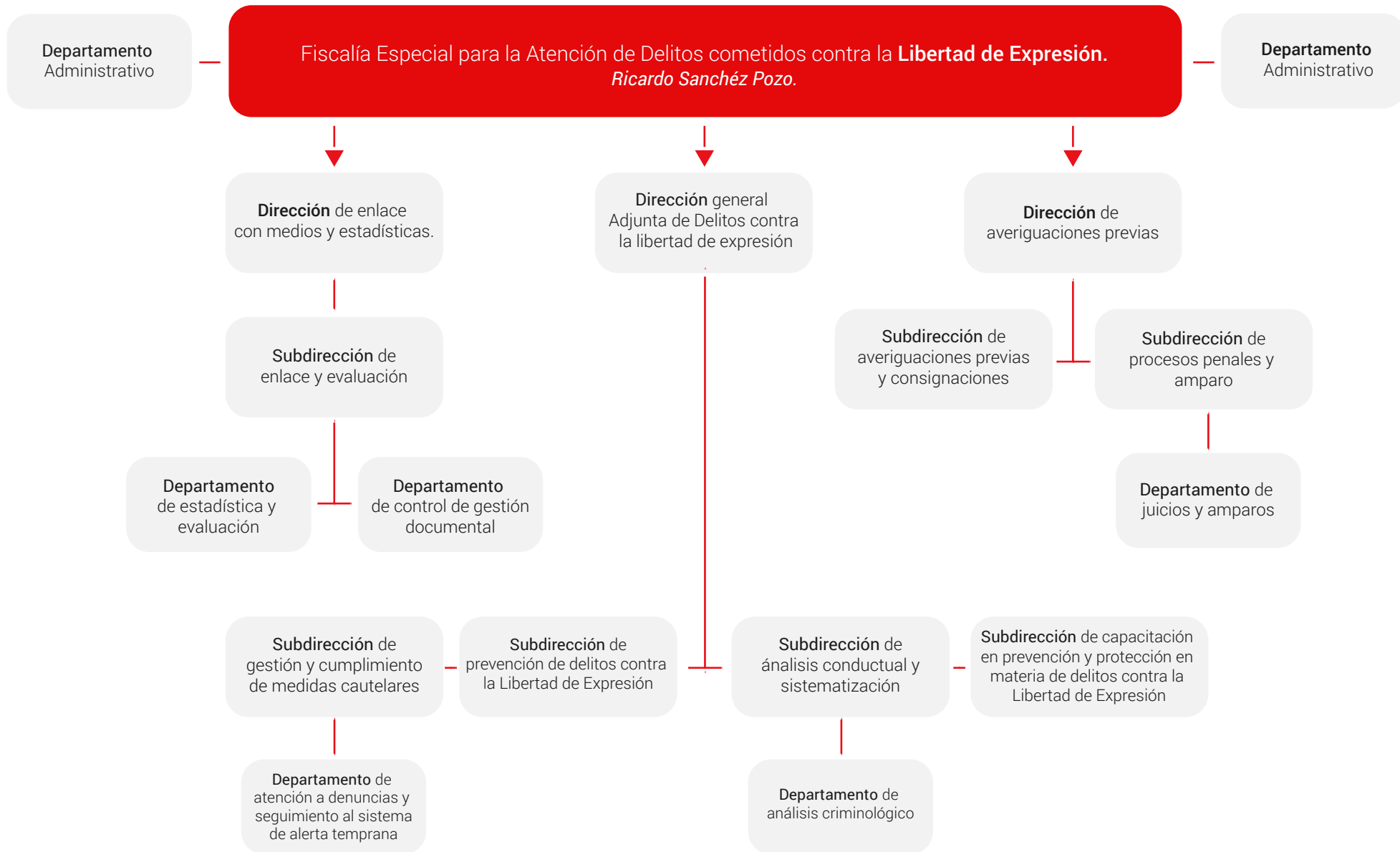
¹⁰ Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México, pp. 10-11. Consulta: <https://bit.ly/2lenBae>.

Por otro lado, la falta de autonomía política para investigar por parte de la entidad ha quedado en evidencia en reiteradas ocasiones. Diversas organizaciones han puesto en evidencia que existe información que la Procuraduría General de la República, de la que la forma parte la FEADLE, es uno de los compradores del Malware Pegasus con el que se realizó espionaje a personas defensoras de derechos humanos y periodistas (Ahmed, 2017); tales como los casos acontecidos contra el equipo del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Aristegui Noticias y Carlos Loret de Mola, investigaciones que a la fecha no reportan avance alguno (Tourliere, 2018).

Otro elemento adicional que refleja la ausencia de autonomía política, se evidencia en el cambio unilateral paulatino de fiscales por decisión del Procurador General de la República, que ha significado desde su creación a la fecha el nombramiento de 4 fiscales de la FEADLE, es decir, un promedio de 2 años de duración en el cargo cada uno (Gráfica 3). Lo anterior ha implicado que algunos de los fiscales designados no cumplan con requisitos mínimos para esa labor, como lo es el conocimiento en materia de libertad de expresión y capacidades para coordinar investigaciones cometidas en contra de periodistas.



ORGANIGRAMA FEALDE



3.2 AVERIGUACIONES PREVIAS DE LA LA FEADLE¹¹

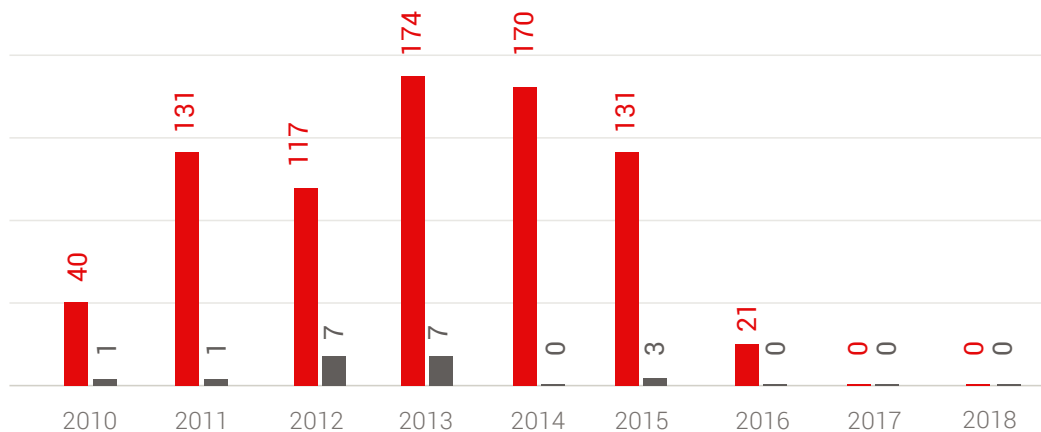
GRÁFICA 07

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Periodistas	40	131	171	174	170	131	21	0	0	784
Medios de comunicación	1	1	7	7	0	3	0	0	0	19
Total	41	132	124	124	170	21	21	0	0	803

■ Averiguaciones previas FEADLE Del 5 de julio de 2010 al 31 de marzo de 2018, fuente FEADLE

GRÁFICA 08

■ Periodistas ■ Medios de comunicación



■ Elaboración propia, Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, fuente FEADLE

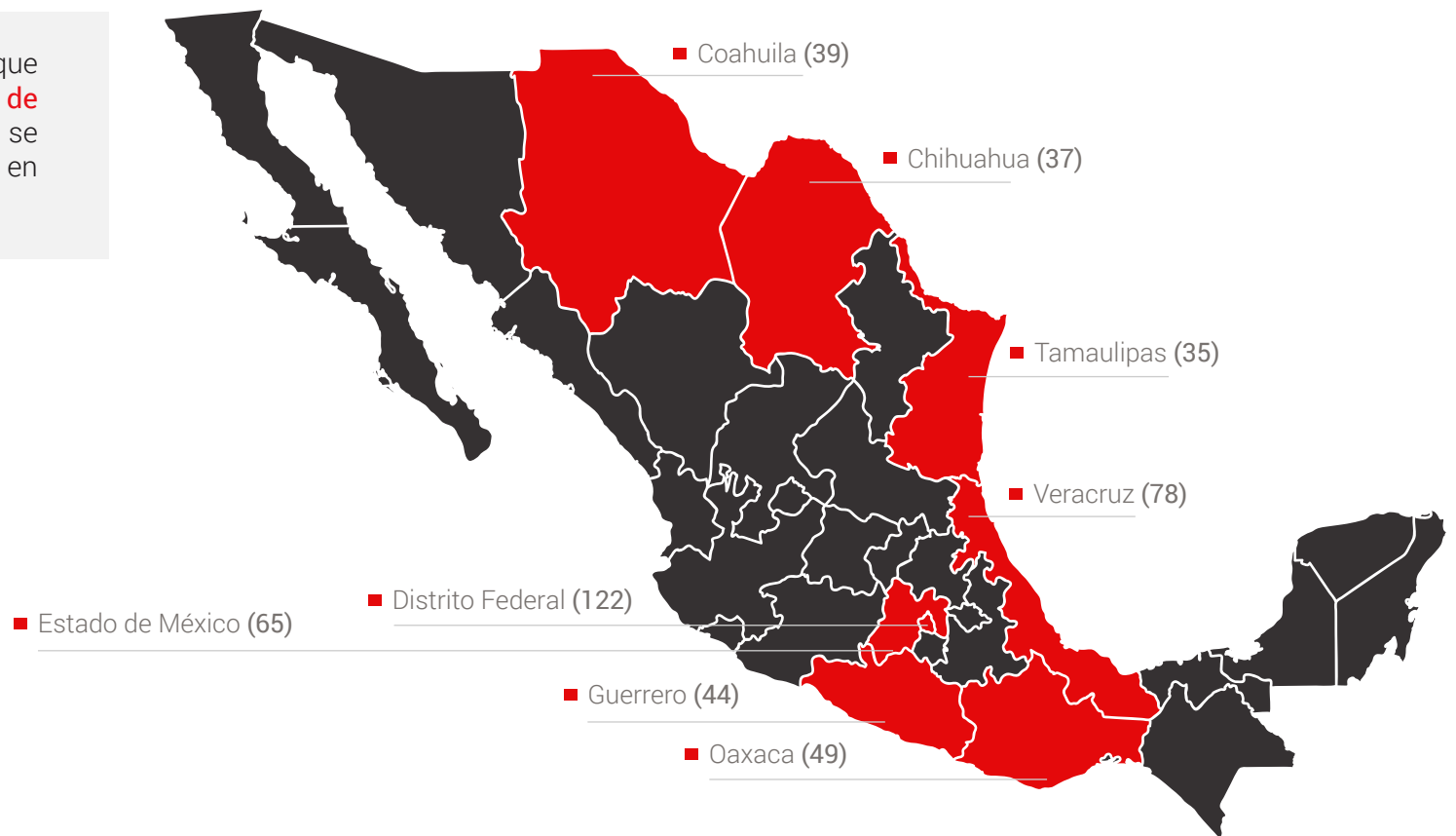
¹¹ El 29 de febrero de 2016, la FEADLE inició actividades en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, por lo que se dejaron de integrar Averiguaciones Previas, dando pie a las Carpetas de Investigación desde ese año, razón por la cual en el año 2017 y 2018 no se reportan averiguaciones previas. En el presente diagnóstico se desagrega ambos sistemas penales.

Las averiguaciones previas abiertas bajo el antiguo sistema penal se caracterizaron por presuntos **delitos de amenazas (310)**:

- Abuso de Autoridad (140)
- Homicidio (56)
- Privación ilegal de la libertad (52)
- Lesiones (60)
- Robo (56)
- Daño en propiedad ajena (40)

Que equivalen al **88.9% de las averiguaciones previas que conoció (Gráfica 9)**.

De las **803 averiguaciones** previas que ha conocido la FEADLE hasta el **31 de marzo de 2018**, los estados donde se cometieron estos presuntos delitos en su mayoría fueron:



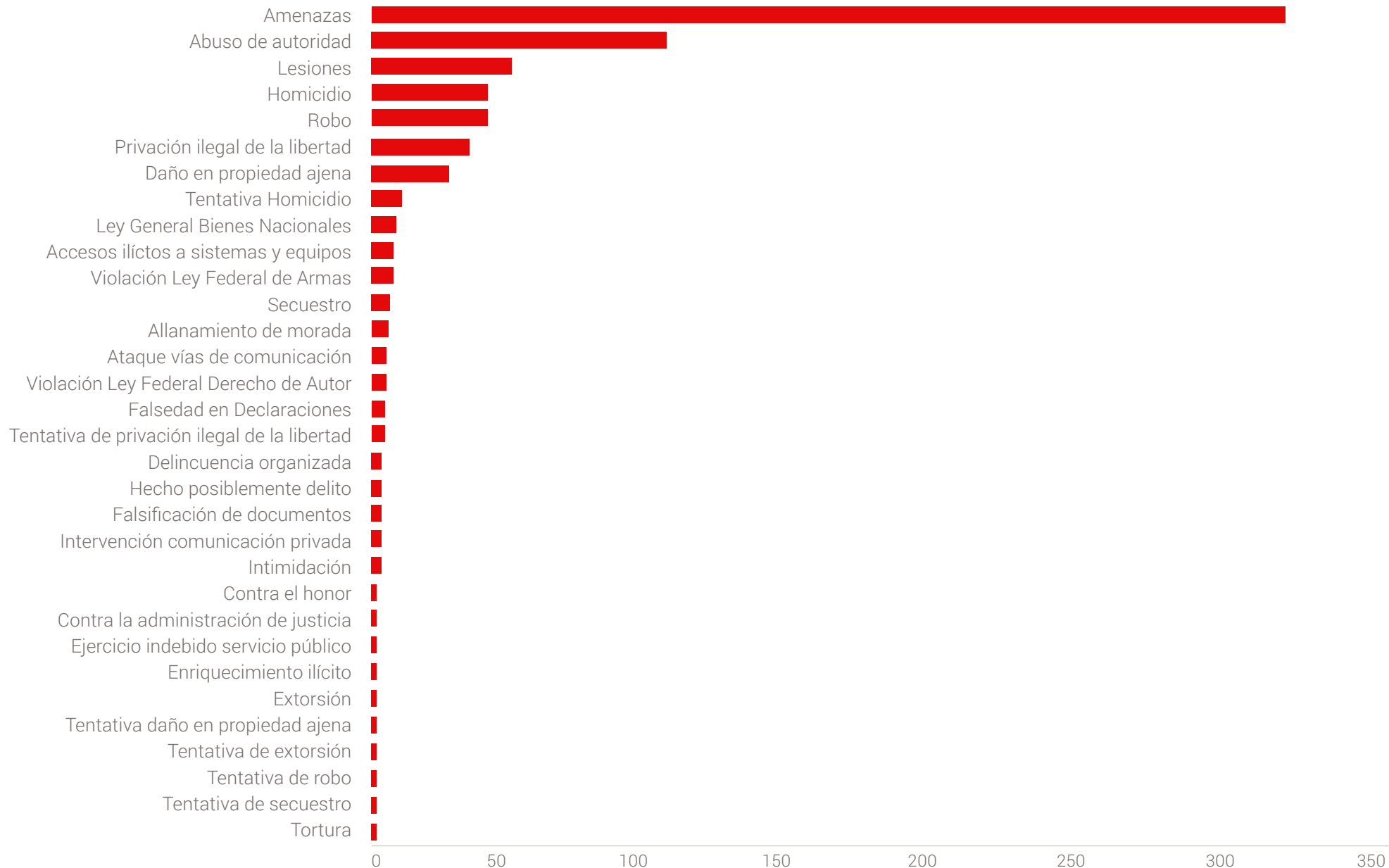
Que equivalen a más del 50% del total de las 32 entidades federativas. Las zonas geográficas y el tipo de delito coinciden con las zonas con mayor índice de violencia a periodistas, según el monitoreo de agresiones reportadas por distintas organizaciones de la sociedad civil (Article 19, 2018).

AVERIGUACIONES PREVIAS POR TIPO DE DELITO

GRÁFICA 09

5 DE JULIO 2010 - 31 DE MARZO 2018.

■ Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, fuente FEADLE.



3.3 DECLARATORIAS DE INCOMPETENCIA

De las **803 averiguaciones** previas que ha conocido la FEADLE preocupa que en **442 que equivalen al:**

55%

DEL TOTAL DE **AVERIGUACIONES**
(GRÁFICA 10)

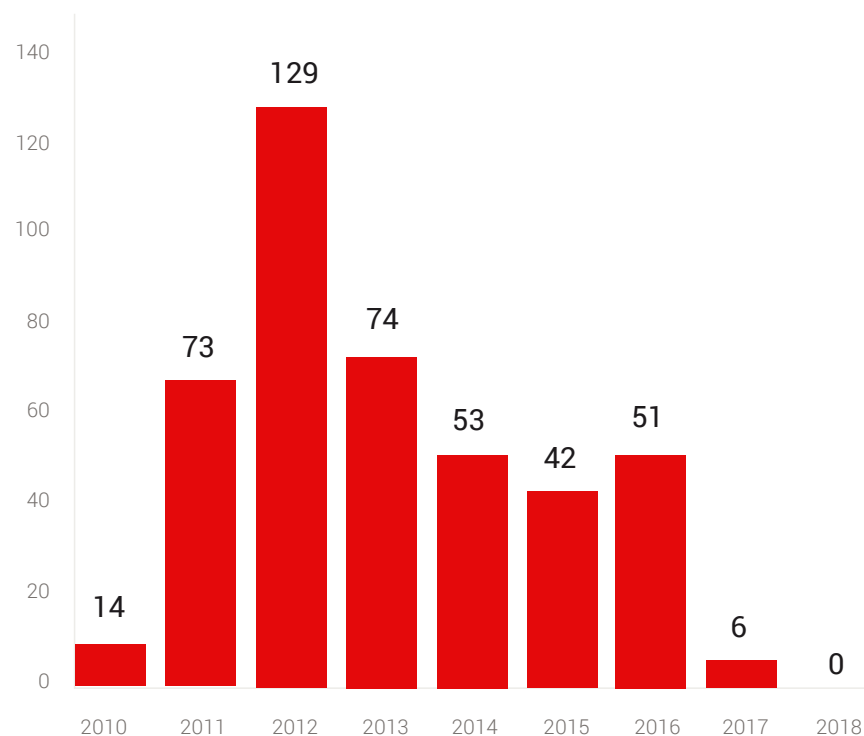
la Fiscalía especializada haya declinado la competencia para conocer los casos, siendo el periodo de la Fiscal Laura Angélica Borbolla Moreno el que reporta mayor número, siendo **del año 2012 al 2014 declaradas 256 que equivalen al:**

57.9%

DEL TOTAL DE **LAS INCOMPETENCIAS**

GRÁFICA 10

Incompetencia de Averiguaciones previas
5 de Julio 2010 - 31 de Marzo 2018.



■ *Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, fuente FEADLE*



La justificación legal para poder declarar la incompetencia puede ser en razón:

- a) El sujeto pasivo no es considerado por la autoridad como periodista.
- b) Que el delito cometido no tenga relación con la labor de información que realiza.

Si bien pueden llegar a existir casos en donde no se cumplen los requisitos de competencia, y con fundamento en estos se declina. Existen casos más complejos en donde ha quedado en evidencia la acción unilateral sin apego a la ley, en donde la Fiscalía declara la incompetencia del asunto, bien sea negando la actividad periodística que la persona realiza o por considerar que el presunto delito no fue en relación con su ejercicio. Además sucede que se declina competencia sin haber agotado previamente todas las líneas de investigación en relación con la actividad periodística de la persona.

Desde el año 2014 se dio un incremento acelerado de averiguaciones previas, que coinciden esos años con el mayor número de incompetencias declaradas. Es decir, que en vez de cumplir el mandato constitucional para el que fue creada la FEADLE y fortalecer su capacidad técnica y operativa dirigida a la persecución de delitos que es lo que debe priorizar, prefirió el no ejercicio de sus funciones, ni fortalecer sus procesos de investigación. En detrimento del derecho de las víctimas a contar con una investigación sin dilación, seria, imparcial y efectiva, y evadiendo la misión constitucional para lo que fue creada.

Lo anterior significa que las **442 averiguaciones** previas declaradas incompetencia de la FEADLE fueron trasladadas a las entidades estatales, en donde las autoridades no cuentan con órganos especializados que puedan llevar a cabo esta clase de actuaciones, ni mucho menos existe la confianza institucional, en razón al contexto, en donde:

MÁS DEL 50%

DE LAS AGRESIONES A LA PRENSA

Se presume fueron realizadas
por funcionarios públicos y agentes estatales.

La impunidad existente conlleva a diversos impactos psicosociales en las víctimas producto de la experiencia traumática no sólo de la violación a derechos humanos, sino además por el continuum de la impunidad una y otra vez. **Los principales impactos para las víctimas van desde la revictimización en los procesos de investigación ante cualquier comparecencia con la autoridad, que se presume ser la victimaria; el descrédito y deslegitimación a las autoridades y a los procesos de investigación llevados a cabo; el daño a la dignidad de las personas ligado a la sensación de desvalidez; y la inseguridad y posible destierro que continúa al no dar con el paradero de los presuntos responsables.** Lo anterior a su vez, impacta de forma negativa en la comunidad, por minar la construcción de confianza entre la gente.

Esta situación es un impedimento al acceso a la justicia por parte de las víctimas, quienes ante la negativa de la FEADLE de asumir la competencia en las investigaciones, han tenido que recurrir a otras acciones legales para impugnar esa decisión, tales como el amparo indirecto. Si bien toda víctima puede hacer uso de esta garantía legal, lo real en términos prácticos es que el tiempo en resolver el juicio de amparo puede oscilar en un promedio de:

6 MESES A 1 AÑO

Lo cual afecta la investigación, siendo contrario al principio de celeridad que debe guiar toda actuación judicial, que por un lado desgasta a las víctimas, y por otro afecta las investigaciones, especialmente la recolección de elementos probatorios, sobre todo si son extraviados, modificados o de difícil acceso.



Al año 2018 según información de la propia FEADLE se cuenta con un rezago de **86 carpetas de investigación** (*sistema penal acusatorio*), lo cual significa:

UNA REDUCCIÓN DEL **210%**

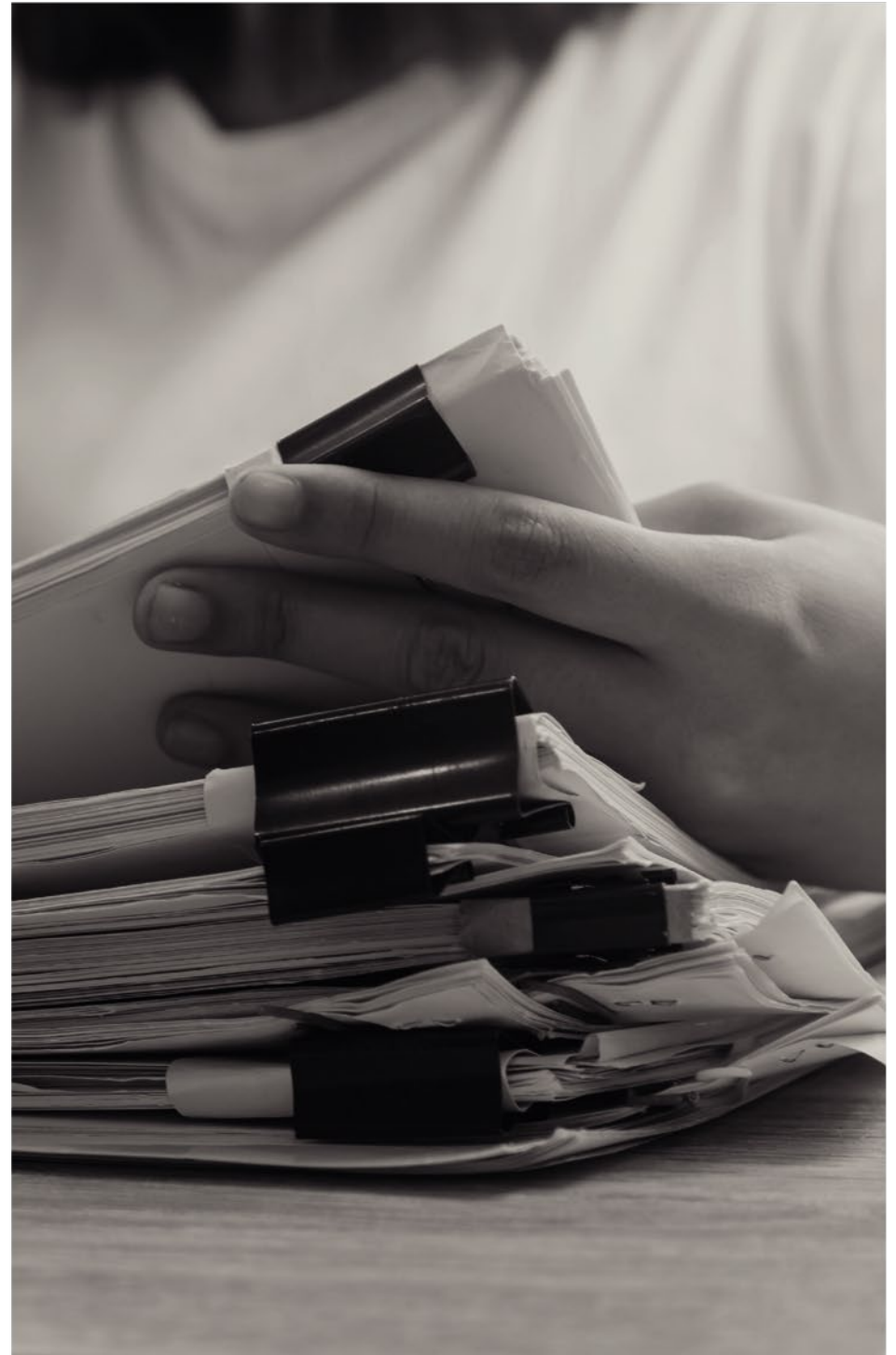
En comparación con el rezago reportado en **2016 de 225 averiguaciones previas** (*sistema penal inquisitivo mixto*). De la información reportada por la misma FEADLE, se puede apreciar que esa disminución no obedeció a un mayor número de casos consignados, ni sentencias condenatorias; sino de la **declaratoria de incompetencia (442)**, **no ejercicio de la acción penal (122)** y la **clasificación de reserva (39)**, las cuales sumadas equivalen a **583**, que representan el

72%

DE LAS **AVERIGUACIONES PREVIAS**

Que ha conocido, sin que esto represente un avance en las investigaciones, ni mucho menos justicia para las víctimas.

Tratándose del rezago de averiguaciones previas que no fueron investigadas de manera diligente, la declinación de competencia al fuero local, fue la salida injusta que encontró la **FEADLE**, dejando en serio riesgo de que ese cúmulo de investigaciones iniciadas en el anterior sistema penal se queden en la impunidad en las localidades.





Indalecio Benítez Mondragón

Fundador y locutor de la radio comunitaria Calentana Mexiquense.

Indalecio Benítez Mondragón es fundador y locutor de la radio comunitaria Calentana Mexiquense, del municipio de Luvianos, Estado de México, fundada el **20 de noviembre de 2013**, quien además escribía recurrentemente en la página Prensa Libre Luvianos, textos de opinión acerca de hechos sociales y locales, que incluían críticas a la administración Municipal. **El 1 de agosto de 2014, aproximadamente a las 12:00 horas**, Indalecio fue asediado y perseguido junto a su familia al llegar a casa por varios sujetos armados, quienes al ver que Indalecio escapaba del lugar empezaron a disparar hacia el automóvil, impactando con un proyectil a su hijo quien falleció en el momento a causa del disparo.

El día 6 de agosto de 2014 Indalecio interpuso la correspondiente denuncia de los hechos sucedidos, y se dio inicio a la averiguación previa *112/FEADLE/2014* por el delito de tentativa de homicidio y daño en propiedad ajena. Más de dos años después de haber radicado la denuncia, mediante oficio *SDHPDSC/FEADLE/1432/2016* el agente del Ministerio Público determinó que, de las diligencias practicadas no existía indicio que permitiera vincular la tentativa de homicidio con la actividad periodística, declinando su competencia y remitiendo las actuaciones a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

En el caso concreto, la FEADLE no agotó todas aquellas líneas de investigación y tuvo como consecuencia la emisión de una determinación ministerial carente de fundamento y motivación, vulnerando los derechos de acceso a la justicia. De la averiguación previa se pudo constatar que las diligencias llevadas a cabo no tuvieron como finalidad la identificación de los responsables, ni del vínculo con su actividad periodística; limitando sus actuaciones a ordenar, ejecutar y realizar actuaciones ministeriales sin la debida diligencia, sin profundizar en los motivos de la agresión perpetrada.

Por lo anterior, desde el CIC-PC fueron interpuestos dos juicios de amparo ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, resolviéndose el último a favor de Indalecio Benítez Mondragón el día **29 de diciembre de 2017**. El juez consideró que la FEADLE no realizó las actuaciones necesarias para acreditar la inexistencia del vínculo del delito con su ejercicio periodístico, razón por la cual la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, no debió aceptar la competencia sino regresar la averiguación previa. Resolvió a favor del peticionario y ordenó el regreso de los expedientes a competencia de la FEADLE, decisión que se dio tres años después de que los hechos denunciados fueran presentados a esa misma autoridad. **A pesar de haber transcurrido:**

CUATRO AÑOS DE LA AGRESIÓN

y de estar en la actualidad la investigación bajo competencia de la FEADLE, a la fecha del presenta escrito

NO SE REPORTAN AVANCES SUSTANCIALES.

3.4 NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

En cuanto al no ejercicio de la acción penal (*en adelante NEAP*) del total de **803 averiguaciones** previas que ha conocido la FEADLE **al 31 de marzo de 2018**, en 122 investigaciones equivalentes al:

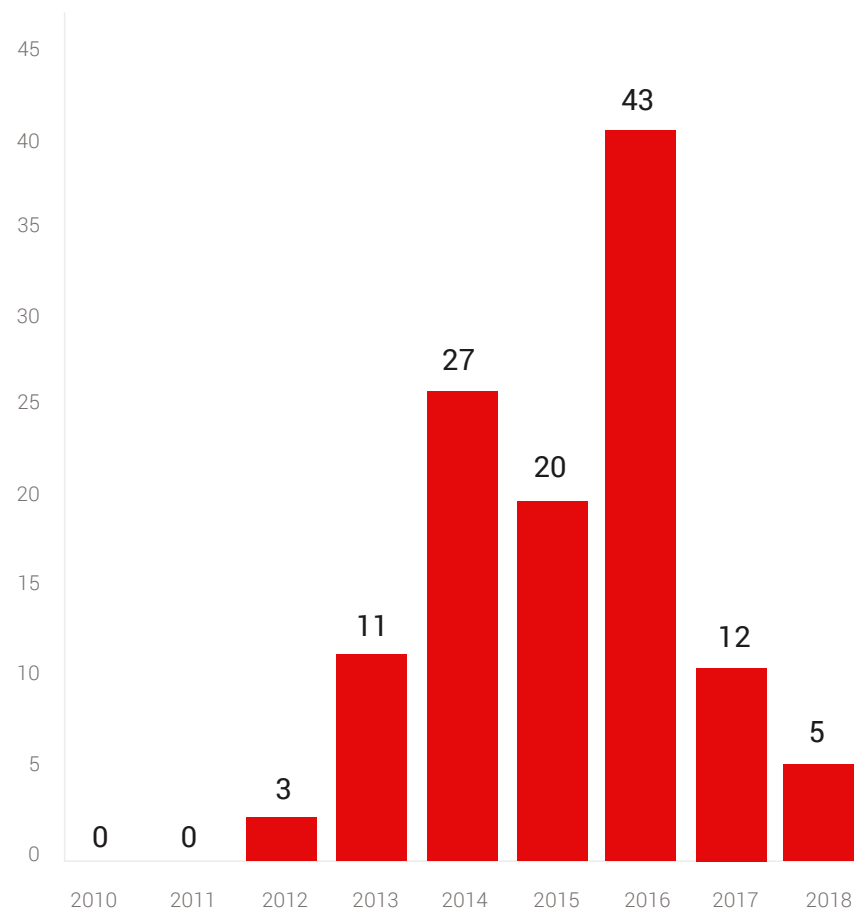
15%
DE CASOS CONOCIDOS

se declaró su no ejercicio (*Gráfica 11*). Según el antiguo Código Federal de Procedimientos Penales, en su **artículo 137** se contempló que el Ministerio Público no ejercitará la acción penal:

1. Cuando la conducta o los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la Ley Penal.
2. Cuando se acredite plenamente que el inculpado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles, y sólo por lo que respecta a aquél.
3. Cuando, aún pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos de que trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable; cuando la responsabilidad penal se halla extinguida legalmente, en los términos del Código Penal.
4. Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal.

GRÁFICA 11

No al ejercicio de la Acción Penal - Averiguaciones previas del **5 de Julio 2010 - 31 de Marzo 2018**.



■ Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, fuente FEADLE

GRÁFICA 12

NEAP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Por perdón	-	-	-	5	14	13	14	5	2	53
Por fallecimiento del imputado	-	-	-	-	-	3	-	-	-	3
Otros	-	1	3	6	13	4	29	7	3	66
Total	-	1	3	11	27	20	43	12	5	122

■ *Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, folio N° 0001700158018*

De la información solicitada no fue posible desagregarla en cada una de las causales de declaratoria de NEAP establecidas en el artículo 137 del CFPP, siendo únicamente proporcionados los datos referidos (*Gráfica 12*). **De 122 declaratorias de NEAP al 31 de marzo de 2018**, 53 se dieron en razón al perdón en casos querellables¹², en donde se logró llegar a un acuerdo, como causa extintiva de la acción penal. Esto implica en términos jurídicos que no da lugar a que se juzgue la naturaleza del delito, como sucede en los casos de prescripción y de amnistía, sino que es un hecho exterior que determina la acción penal, y bajo la cual una vez dada no hay motivo alguno para que se siga con el proceso hasta pronunciar sentencia.

Los casos en los que hubo perdón y se llegó a un acuerdo de resolución del conflicto, son equivalentes al **43% del total de NEAP, sumado a las 66 agresiones en las que se determina alguna de las causales del artículo 137, equivalentes al 54%, más los tres casos (3%) en los que hubo fallecimiento del presunto responsable.**

En cuanto a los acuerdos establecidos entre la víctima(s) o victimario(s) a la fecha del presente texto no fue posible conocer el estado de cada uno de los anteriores, dato necesario que ayudaría a conocer los efectos y sus impactos tanto positivos y negativos en términos de satisfacción de derechos. A su vez no se tiene conocimiento de las acciones de seguimiento que realice o haya realizado la FEADLE ante estos actos de perdón, en términos de cumplimiento de medidas de reparación y garantías de satisfacción y no repetición.

En el marco de la investigación no ha sido posible acceder a la información solicitada, sin lograr conocer las causales en la ley invocadas en cada una de las **66 investigaciones**. Esto es reflejo adicional de falta de acceso a la información respecto al registro de delitos investigados, quedando en duda si se cuentan con criterios objetivos para determinar el no ejercicio de la acción penal.

¹² Los delitos que se persiguen por querrela, son aquellos que la autoridad investiga a petición de la parte afectada. Estos son, entre otros, abuso de confianza, fraude, administración fraudulenta, despojo, amenazas, discriminación, fraude procesal, entre otros.

3.5 CASOS SUJETOS A RESERVA

El artículo 131 del antiguo Código Federal de Procedimientos Penales, estableció que:

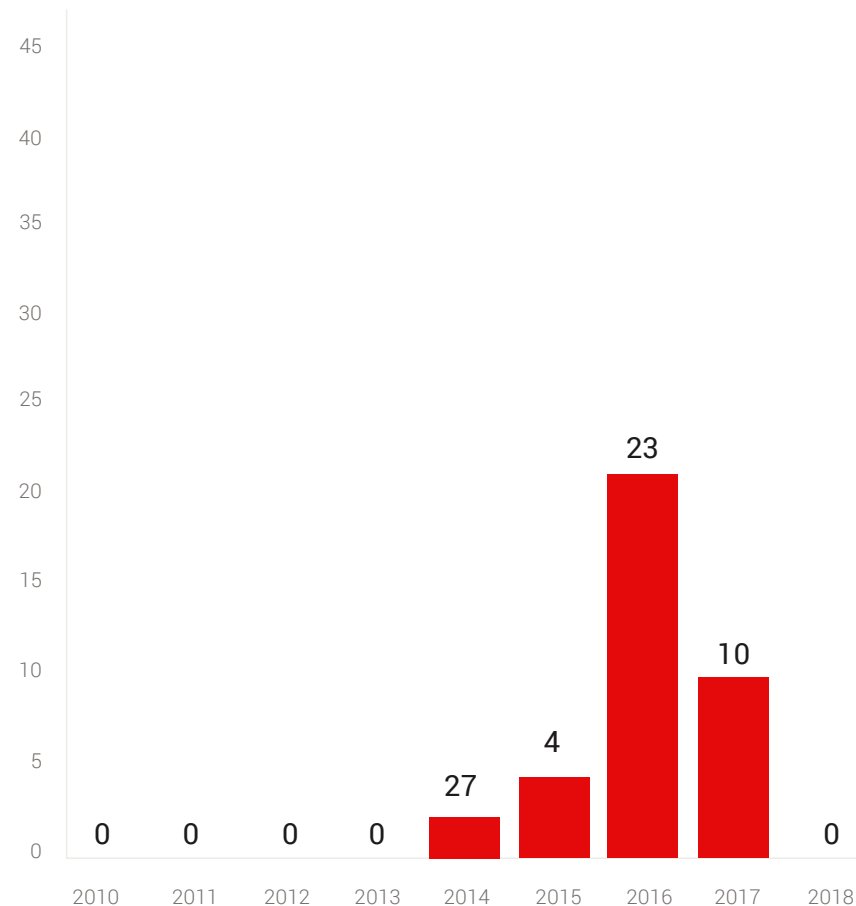
“Si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación a los tribunales y no aparece que se puedan practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación, se reservará el expediente hasta que aparezcan más datos”.

De las **803 averiguaciones** previas que ha conocido la FEADLE **a marzo de 2018**, **39 averiguaciones** han sido sometidas a reserva, por no contar con elementos probatorios suficientes, lo cual equivale a un:

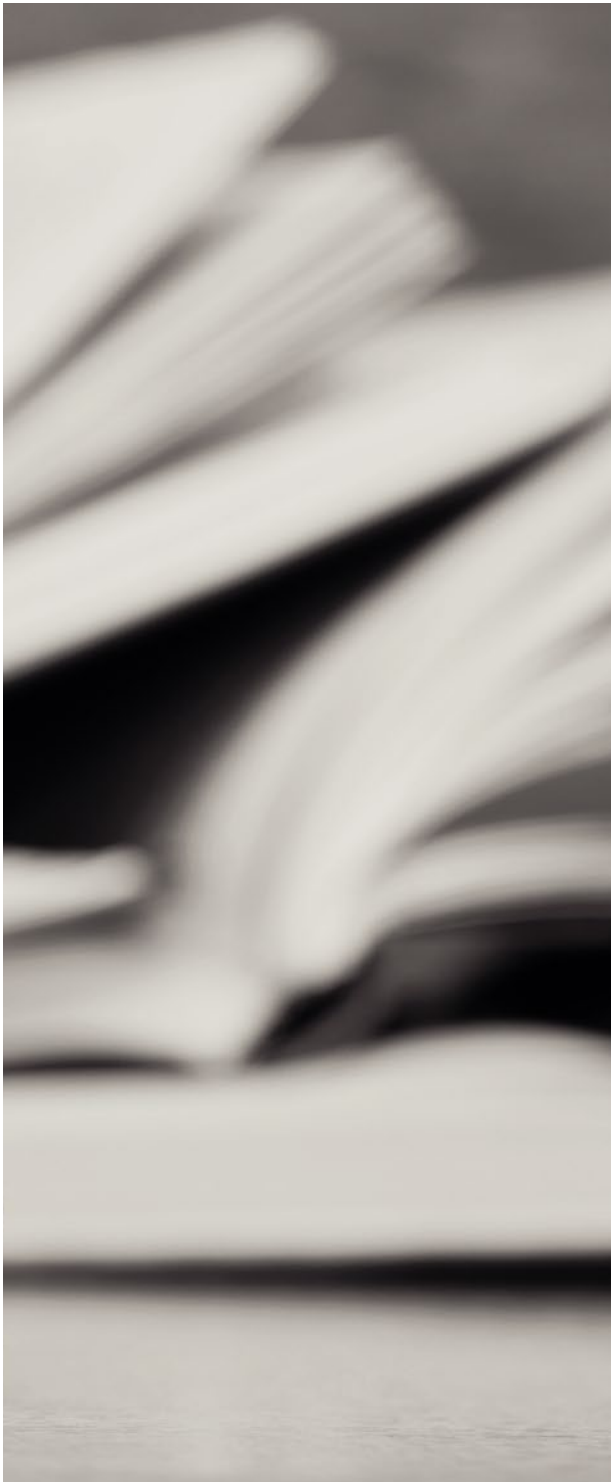
4.8%
DEL TOTAL.

GRÁFICA 13

Reserva de averiguaciones previas del
5 de Julio 2010 - 31 de Marzo 2018.



■ Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, fuente FEADLE



Si bien la reserva está justificada en la ausencia de elementos probatorios, es necesario distinguirla del no ejercicio de la acción penal, en donde a diferencia de la segunda, la reserva obliga al Ministerio Público a ordenar a la policía la práctica de las investigaciones correspondientes que permitan esclarecer los hechos, siendo una resolución transitoria a la cual procede el amparo indirecto (*SCJN, J.124/2010*), sobre todo cuando transcurre un tiempo sin que se emita pronunciamiento alguno.

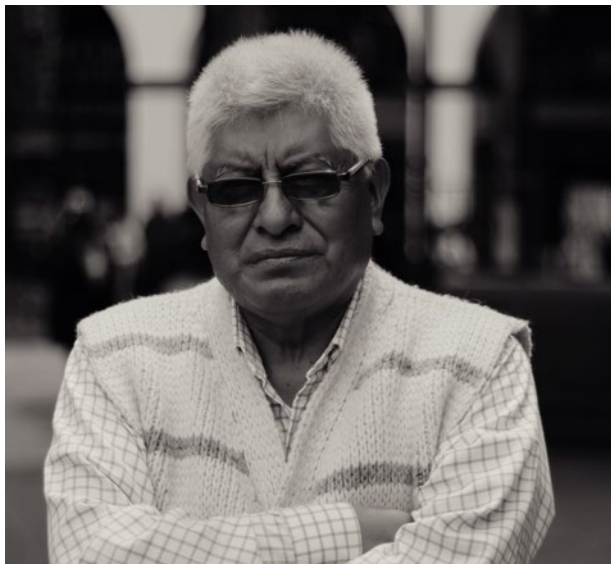
De la información consultada no fue posible conocer el número de actas circunstanciadas realizadas en las averiguaciones previas sometidas bajo reserva. **Esto genera dudas sobre las actuaciones desarrolladas en cada uno de estos casos, sobre todo si tenemos en cuenta el porcentaje de casos que pasan a enlistar las cifras de no ejercicio de la acción penal.**

En el año 2016 se presentó el mayor número de casos sometidos bajo reserva en cabeza del fiscal Ricardo Celso Nájera Herrera, mismo año en el que se declaró el no ejercicio de la acción penal en:

43 averiguaciones y se declinó competencia en 51, que suman:

117 AVERIGUACIONES PREVIAS.

Lo anterior refleja una política institucional dirigida al abandono de las investigaciones y el cierre de las mismas, que evidencia el poco interés y la falta de voluntad para esclarecer los delitos cometidos contra periodistas.



Marcos Juan Lázaro Santiago
Periodista.

Marcos Juan Lázaro Santiago es un periodista experimentado que lleva más de 30 años dedicado a ese ejercicio, cubriendo noticias principalmente en el Estado de México. Durante el proceso electoral **celebrado en 2015** fue víctima de campañas de desprestigio, acoso judicial y amenazas promovidas por el **Movimiento Antorchista Nacional**, producto de la publicación de una nota en donde la candidata del Movimiento Morena manifestó haber identificado a una persona que la hostigaba, líder de esa organización.

Producto de las campañas de difamación cometidas, el **1 de septiembre de 2015** fue presentada denuncia ante la FEADLE para que fueran investigados los hechos y se condenara a los responsables. Transcurridos más de dos años de la investigación no existe ningún avance en la materia y por el contrario ante la falta de la misma, la FEADLE decidió en el **mes de mayo de 2016** reservar la averiguación previa por considerar que no contaba con elementos suficientes para hacer la consignación, incluso a pesar de que el demandante y sus representantes, aportaron imágenes y registros de las agresiones y presuntos responsables de las mismas.

A LA FECHA DE REDACCIÓN DEL PRESENTE INFORME

**NO SE CUENTA CON LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN,
mediante la cual se reservó la averiguación previa.**

3.6 FACULTAD DE **ATRACCIÓN**

Según la **Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)** la facultad de atracción es una figura procesal de configuración constitucional que le permite a algunas entidades federales conocer, de manera excepcional asuntos que no son de su competencia originaria, pero que por su trascendencia e importancia ameritan ser resueltos por el órgano especializado (*SCJN, J27/2008*).

Desde la expedición del *A/031/06* se contemplaron una serie de supuestos que deben concurrir, para que la FEADP pudiera avocarse al conocimiento respecto a delitos cometidos en contra de Periodistas. Una vez que entró en vigor el *A/145/10* que crea la FEADLE, se mantuvieron los supuestos en el párrafo quinto del acuerdo y se añadió algunas especificaciones, quedando establecido que:

LA FISCALÍA

“podrá ejercer la facultad de atracción”

Cuando se presenten algunas de las **siguientes circunstancias**:

1. Que el sujeto pasivo del delito ejerza la labor periodística, entendiéndose ésta como la que lleve a cabo una persona física o moral que se dedique a través de un medio de comunicación a tareas de información o de creación de opinión.
2. Que el delito de que se trate se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de la libertad de prensa o con motivo de cualquier de éstos, en agravio de las personas referidas en la fracción anterior;
3. Que dicho ilícito sea de competencia federal o del orden común, cuando sean conductas conexas con delitos federales con motivo de cualquiera de éstos, en agravio de las personas referidas en la fracción anterior;
4. Que el delito de que se trate sea sancionado por las leyes penales con pena privativa de la libertad.



En contraste con el *A/031/06*, el nuevo acuerdo señaló en la fracción I como se entendería la calidad de periodista, haciendo la acotación que en la descripción puede interpretarse de forma restrictiva, al dejar la interpretación de la o el ministerio público cómo debe entenderse que la víctima se dedique a través de un medio de comunicación o de la libertad de prensa. En ese sentido, este supuesto debe interpretarse de manera progresiva y acorde a los estándares internacionales en la materia y en lo dispuesto en el artículo 2 de la **Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas**, que establece que:

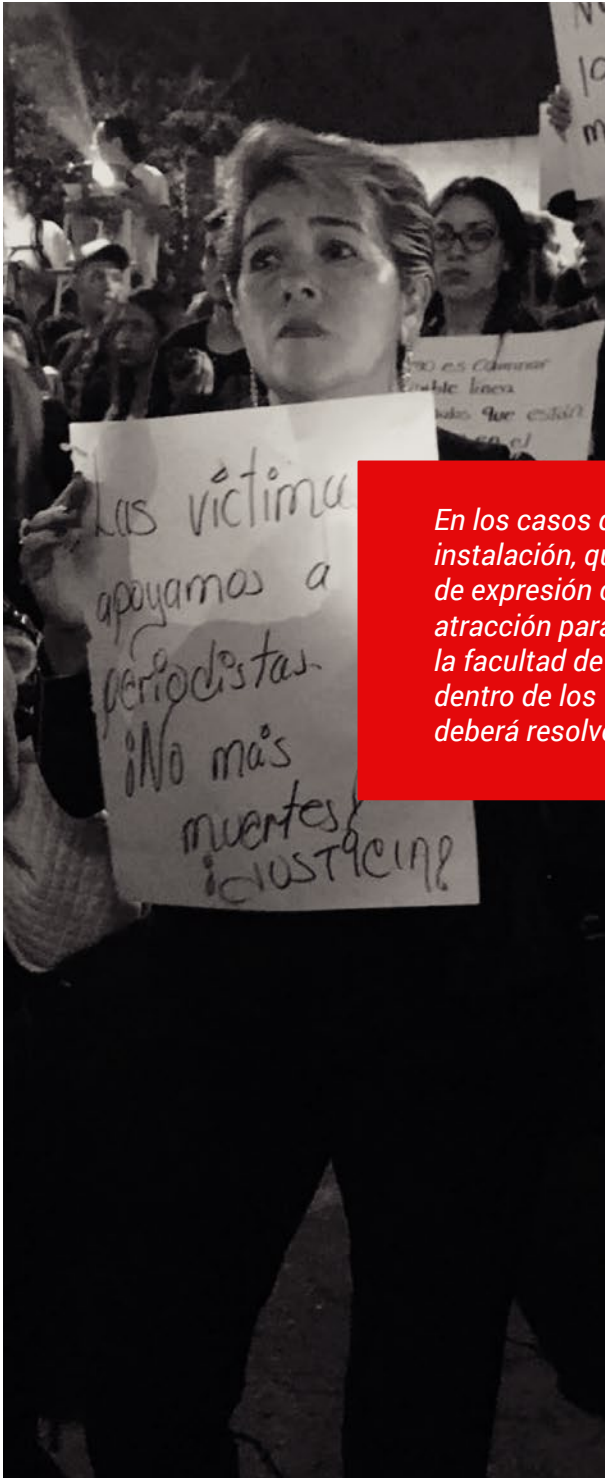
Periodistas: Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información,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

Si bien esa definición fue un paso importante para que las autoridades de forma uniforme pudieran determinar la condición de periodista, es necesario aclarar que la definición es limitada a comparación con otras definiciones de personas periodistas, tal como la establecida por la CNDH en su recomendación *Nº 24 (2016) "sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México"*, que considera periodista:

A las personas que recaban, generan, procesan, editan, comentan, opinan, difunden, publican o proveen información a través de cualquier medio de difusión y comunicación, ya sea de manera eventual o permanente.

Esta definición los Relatores Especiales de la *ONU* y *la CIDH (2018)* han instado a todas las autoridades a que observen esta definición.





En cuanto al supuesto de conocer únicamente delitos federales o aquellos del orden común vinculados con éstos, puede traducirse en un obstáculo para la obtención de justicia, toda vez que su preponderancia en la consideración de las demás hipótesis de atracción reduciría las posibilidades de las víctimas de acceder a investigaciones independientes y especializadas, puesto que las Fiscalías o Procuradurías estatales tienden a ser menos diligentes o están más propensas a estar vinculadas con los presuntos victimarios.

Posterior a la promulgación del acuerdo, el **3 de mayo de 2013** fue publicado el decreto por el que se reformó y adicionaron disposiciones del Código Federal de Procedimiento Penales, el cual adicionó supuestos para el ejercicio de la facultad de atracción al **artículo 10**, estableciendo que:

En los casos de delitos del fuero común cometidos contra algún periodista, persona o instalación, que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, el Ministerio Público de la Federación podrá ejercer la facultad de atracción para conocerlos y perseguirlos (...) Contra la resolución que niegue el ejercicio de la facultad de atracción, la víctima o el ofendido podrá interponer recurso de reconsideración, dentro de los 15 días hábiles siguientes (...) El servidor público en quien delegue la facultad, deberá resolver el recurso en un término que no excederá de 48 horas.

Los supuestos establecidos en el código fueron retomados en el artículo 21 del Código Nacional de Procedimientos Penales (*en adelante CNPP*), el cual abrogó al Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), en el marco de la Reforma constitucional en materia penal de 2008. El CNPP establece que la facultad se podrá ejercer cuando se presente uno o varios de los siguientes supuestos:

- Existan indicios de que en el hecho constitutivo de delito haya participado algún servidor público de los órdenes estatales o municipales.
- En la denuncia o querrela u otro requisito equivalente, la víctima u ofendido hubiere señalado como probable autor o partícipe a algún servidor público de los órdenes estatales o municipales.
- Se trate de delitos graves así calificados por este Código y legislación aplicable para prisión preventiva oficiosa; La vida o integridad física de la víctima u ofendido se encuentre en riesgo real.
- Lo solicite la autoridad competente de la Entidad federativa de que se trate.
- Los hechos constitutivos de delito impacten de manera trascendente al ejercicio del derecho a la información o a las libertades de expresión o imprenta; en la Entidad federativa en la que se hubiere realizado el hecho constitutivo de delito o se hubieren manifestado sus resultados, existan circunstancias objetivas y generalizadas de riesgo para el ejercicio del derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.
- El hecho constitutivo de delito trascienda el ámbito de una o más Entidades federativas.
- Por sentencia o resolución de un órgano previsto en cualquier Tratado, se hubiere determinado la responsabilidad internacional del Estado mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.



Además añade que:

“En cualquiera de los supuestos anteriores, la víctima u ofendido podrá solicitar al Ministerio Público de la Federación el ejercicio de la facultad de atracción” (CNPP, art. 21).

Aunque el CNPP retoma fielmente los supuestos que deben cumplirse para ejercer la facultad de atracción, es importante señalar que el legislador dejó a un lado la posibilidad de las víctimas de presentar un recurso de reconsideración, lo cual si estaba garantizada en el CFPP. Ello niega la interposición de cualquier recurso ordinario ante la negativa de las autoridades, lo cual da la posibilidad a las víctimas a recurrir a la acción de amparo en caso de que la FEADLE decida no conocer de un delito del fuero común, haciendo más tardado el acceso a la justicia por parte de las víctimas.

Así mismo en el mes de **octubre de 2013** se promulgó el decreto por el que se reformó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo que :

“Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”

Finalmente, **durante 2017 y 2018**, la FEADLE trabajó en la creación de una propuesta de Protocolo Homologado de investigación de delitos cometidos en contra de la libertad de expresión, que contiene criterios de carácter orientador para que las autoridades federales y estatales de procuración de justicia atiendan estos casos en debida forma. Dentro del protocolo se incorporan lineamientos básicos que permiten al ministerio público conocer en qué momentos es posible que la Federación asuma la responsabilidad de continuar con la investigación, o si es posible iniciar labores de coordinación entre autoridades estatales y federales.

En el Protocolo establece que la decisión de atraer o no un caso, no se debe limitar únicamente a la relación entre el delito y el ejercicio periodístico o de libertad de expresión, sino además se debe considerar las capacidades institucionales de los entes estatales para llevar a cabo las investigaciones, que implica descartar acciones u omisiones por parte de los entes investigativos para dilatar la investigación, indicios de la participación de autoridades estatales, el tipo de trabajo periodístico que realizaba la víctima y por último, los resultados del análisis de contexto.

A la fecha del presente texto el protocolo de investigación fue aprobado por los órganos de gobierno de la **Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia**, y se espera que se inicien los cursos de capacitación para su adecuada implementación tanto en la FEADLE, como en las entidades estatales.

Con estas reformas legales se estableció el fundamento jurídico para el ejercicio de la facultad de atracción de la FEADLE, definiendo parámetros más claros para su procedencia, permitiendo a las autoridades tener más claridad sobre la competencia entre la Federación y los estados en materia de persecución de delitos cometidos en contra de periodistas¹³.



GRÁFICA 14

Asuntos atraídos por la FEALDE
4 de Mayo 2013 - 31 de Marzo 2018.

29% Abuso de Autoridad (14)

27% Amenazas (13)

17% Homicidios (8)

09% Robo (4)

06% Daño Propiedad Ajena (3)

06% Lesiones (3)

02% Privación Legal de La Libertad (1)

02% Tentativa de Robo (1)

02% Tentativa de Homicidio (1)

■ *Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, folio N° 1700105118*

¹³ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio del Amparo en Revisión 1422/2015, estableció que: "El Ministerio Público Federal, puede atraer delitos del fuero común cuando sean cometidos contra alguna persona que realice la función periodística, sin que sea necesario que éste presente acreditación de algún medio de comunicación, pues basta con que la persona demuestre que desempeña dicha función habitualmente, ya sea de forma independiente o en alguna empresa de comunicación, de tal manera que también serán competentes los jueces federales para conocer de delitos del fuero común cuando el Ministerio Público ejerza tal facultad de atracción".

De las **803 averiguaciones** previas abiertas por la FEADLE de esas sólo en **48 casos** se ejerció la facultad de atracción (*Gráfica 14*), lo cual equivale a un:

0.5%

DE LAS AVERIGUACIONES.

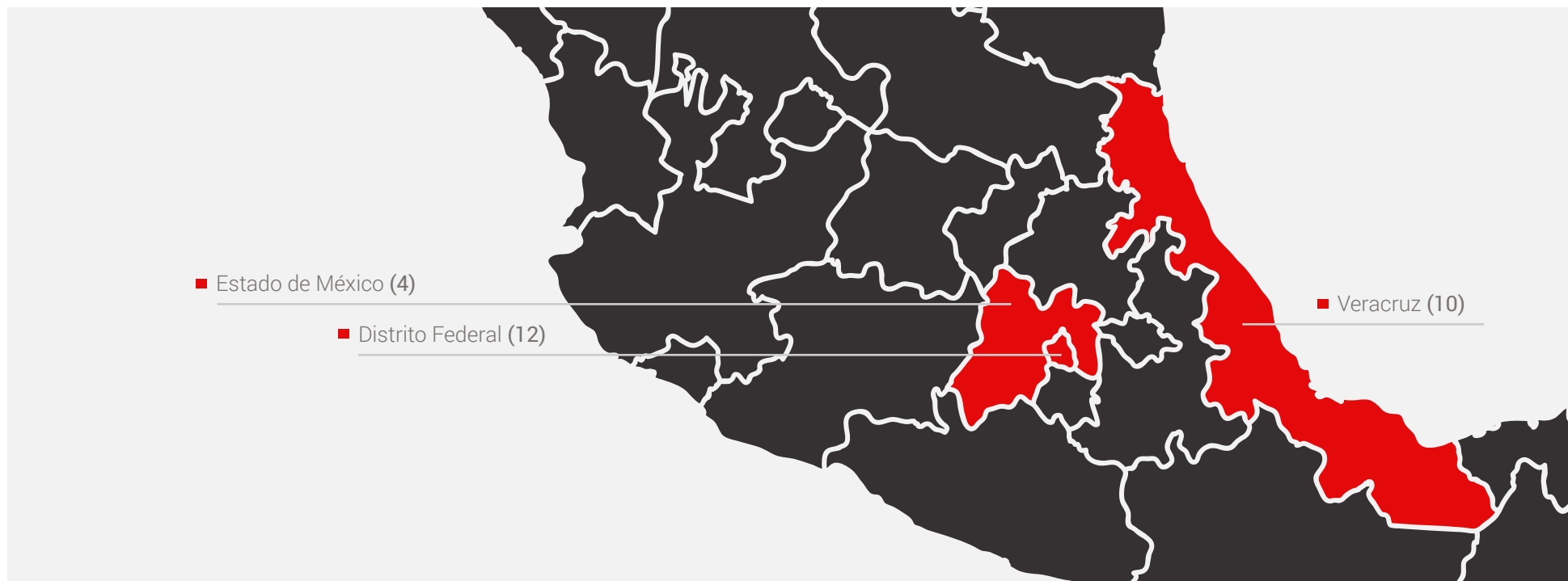
Según información de la misma institución de **2013 a 2015, 44 asuntos** fueron atraídos por la FEADLE **y en 2016 tan sólo 4**, lo cual equivalen al total de casos atraídos por esta institución. Lo anterior significa, que a pesar de la reforma a la fracción XXI del artículo 73 y el fundamento legal que la faculta para atraer casos, **durante los años 2010 a 2013 ningún caso fue atraído, igual que sucede en el año 2017** y los meses transcurridos del año actual.

Lo anterior refleja una falta de proactividad de las instituciones y una tardanza en ejercer sus facultades, lo cual va en detrimento de su mandato constitucional y del acceso a la justicia por todas las víctimas periodistas y sus familiares.

Respecto a la atención integral a víctimas, el no ejercicio de la facultad de atracción implica que no sea la **Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante CEAV)** quien brinde la atención, lo cual implica que las víctimas sean atendidas por las comisiones estatales, que son órganos que no han terminado de crearse, ni cuentan con los recursos suficientes para su funcionamiento (*Ramírez, 2018*).



En los estados en donde mayor se ha ejercido esta facultad son:



Las cuales equivalen a más del:

50%

DE LOS CASOS ATRAÍDOS.

Así mismo de esos casos atraídos los presuntos delitos en donde más se ha ejercido la facultad de atracción, es por:



Las principales dificultades identificadas en el ejercicio de la facultad de atracción por parte de la FEADLE, radican principalmente en la interpretación restrictiva de la figura, la Fiscalía dejó de lado la interpretación amplia y garantista en cuestión de protección.

La FEADLE, fue dotada legalmente para hacer un uso amplio de esta facultad que le deviene de la constitución y desarrolla el CNPP en las nueve fracciones de su artículo 21, faltando a su deber constitucional de interpretar en el sentido más amplia y protector de la persona, prefiriendo hacer un uso discrecional de esta facultad, en donde a pesar de contar con criterios objetivos para su aplicabilidad no ha surtido los efectos deseados, por la falta de control a dicha potestad que facilita la arbitrariedad respecto la especialidad de los órganos que deben desarrollar las investigaciones de agresiones cometidas en contra de periodistas.

Su uso discrecional por parte de las autoridades, no ha posibilitado la atracción de casos, a pesar de que en la mayoría de delitos como mínimo se encuentra un supuesto de alguna de las causales establecidas en la ley. Esto ha impactado de manera negativa el esclarecimiento de hechos y de acceso a la justicia por parte de las víctimas, que se refleja por el bajo número de casos atraídos desde la creación de la FEADLE, y en la ausencia de recursos legales a favor de las víctimas para contrarrestar la decisión adoptada.

Así mismo, en los casos de no ejercicio de la facultad de atracción, según lo estableció la normatividad, existe la obligación de la FEADLE de brindar coordinación y colaboración con las entidades federativas, sin embargo, legalmente se desconocen las formas, procedimientos y trámites llevados a cabo hasta el momento.

El no ejercicio de la facultad de atracción, o su selectividad reducida, va en contravía de la finalidad misma de la figura, que en términos de la FEADLE fue pensada para dar respuesta a los casos donde:

A)

Presuntamente existe un vínculo entre el delito y algún funcionario público.

B)

Dar celeridad a las investigaciones.

C)

Atender casos de extrema urgencia.

A la fecha de la elaboración del diagnóstico, en el protocolo de homologación de investigación para delitos cometidos en contra de periodistas, se establecieron criterios orientadores. Cabe hacer la claridad de la ausencia de Protocolo lleva **más de 8 años** a pesar de recomendaciones internacionales (*CIDH, 2010*). Una vez aprobado el protocolo se espera que la FEADLE haga uso adecuado de la facultad de atracción, garantizando el acceso a la justicia de las víctimas.

Lo anterior, sin duda requiere de mayor voluntad por parte de las autoridades, en razón de que su funcionamiento y atracción de casos depende en parte de los recursos económicos, infraestructura y recursos humanos, los cuales siguen siendo limitados, en un contexto exacerbado de violencia, en donde es insuficiente el personal capacitado para esa labor.



Armando Zaldaña

Periodista y Locutor del Estado de Veracruz

Armando Saldaña Morales fue un periodista y locutor del estado de Veracruz, quien trabajaba en las estaciones radiofónicas La Ke Buena y Radio Max, y había colaborado con otros medios de la región, entre los que se destacan El Mundo de Córdoba, El sol de Córdoba y la Crónica de Tierra Blanca. Además era locutor del programa La Grilla punto y Debate, cargos que ocupó hasta el día lunes **4 de mayo en el Estado de Oaxaca**, en donde su cuerpo fue encontrado con signos de tortura y cuatro disparos que acabaron con su vida.

Una vez conocidos los sucesos, la investigación fue asumida por la Procuraduría General de Justicia del estado de Oaxaca con el número de legajo de investigación **1137/FACAT/2015**, por el delito de homicidio. Desde que se asumió la investigación en el Estado de Oaxaca el CIC Propuesta Cívica quien representa a las víctimas solicitó a la FEADLE el ejercicio de la facultad de atracción, en razón al vínculo entre el homicidio con su labor periodística, debido a que previamente había recibido amenazas con motivo de su labor periodística por haberse pronunciado acerca de un candidato del PRD.

A pesar de lo anterior, el día **10 de septiembre de 2015**, suscrito por el Lic. Ricardo Celso Nájera Herrera, titular de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, se declaró la improcedencia del ejercicio de la facultad de atracción, sin ni siquiera haberse adoptado las diligencias solicitadas por sus representantes y sin analizar debidamente la declaración de las víctimas, elementos que, de haberse realizado, habrían establecido la relación del delito cometido en contra de **Armando Saldaña y su labor periodística**.

**A LA FECHA NO SE HA CONDENADO
A NINGUNO DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES,
QUIENES CONTINÚAN EN LIBERTAD, SIN QUE A LAS VÍCTIMAS SE
LES HAYAN GARANTIZADO SUS DERECHOS DE ACCESO SUS
DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA Y DE CONTAR CON UN
ÓRGANO ESPECIALIZADO.**

3.7 CONSIGNACIONES DE AVERIGUACIONES PREVIAS

La acción de consignar en materia de derecho penal, es la figura a través de la cual el Ministerio Público ejercita la acción punitiva, al considerar que cuenta con los indicios de la existencia del delito y la presunta responsabilidad del inculpado. Esta era la denominación en el antiguo sistema de justicia penal, en la que con el escrito de consignación que realiza el MP, inicia el procedimiento judicial; órdenes de comparecencia y aseguramiento precautorio, teniendo para ello que ofrecer las pruebas que evidencian la comisión del delito y la presunta responsabilidad.

En el marco del total de las **803 las averiguaciones** previas que ha conocido la FEADLE desde su creación en el año **2010 a marzo de 2018**, reportó el número de **125 averiguaciones** previas consignadas ante un juez (*Gráfica 15*), que equivale a un:

15.8%

DE LAS INVESTIGACIONES, CON UN PROMEDIO DE:
15 CONSIGNACIONES POR AÑO.

GRÁFICA 15

Consignaciones de Averiguaciones Previas
5 de Julio 2010 - 31 de Marzo 2018.

2010	7
2011	16
2012	14
2013	18
2014	17
2015	21
2016	14
2017	15
2018	3
Total	125

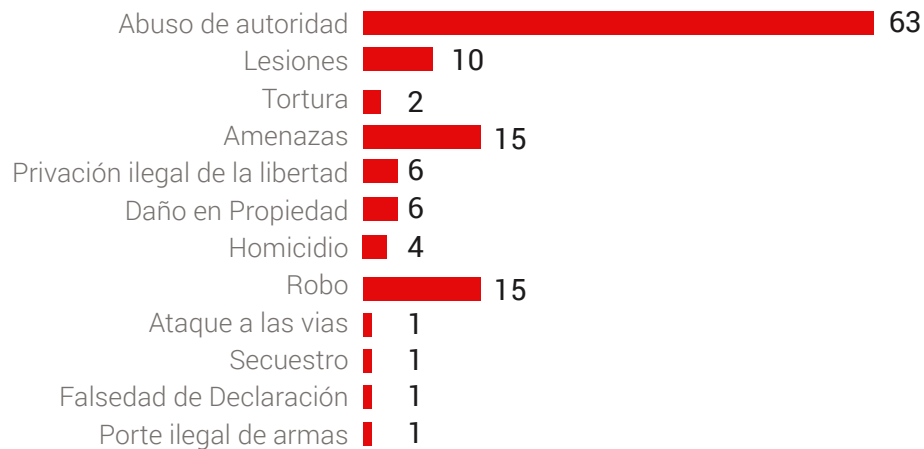
■ *Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, fuente FEADLE*



Si bien la acción de consignar en sí no es sinónimo de justicia para las víctimas, sí es una acción importante en términos de investigación y elementos probatorios, debido a que es producto de las acciones coordinadas por el Ministerio Público. **Preocupa en términos numéricos el bajo porcentaje de consignaciones en comparación con el número de averiguaciones previas y agresiones documentadas por organizaciones de la sociedad civil.** Esto significa en términos prácticos una ausencia en las capacidades de investigación por parte de la FEADLE, tanto para agotar de forma adecuada los planes de investigación, como para recaudar los elementos necesarios que permita consignar los casos ante los jueces. (Gráfica 16.)

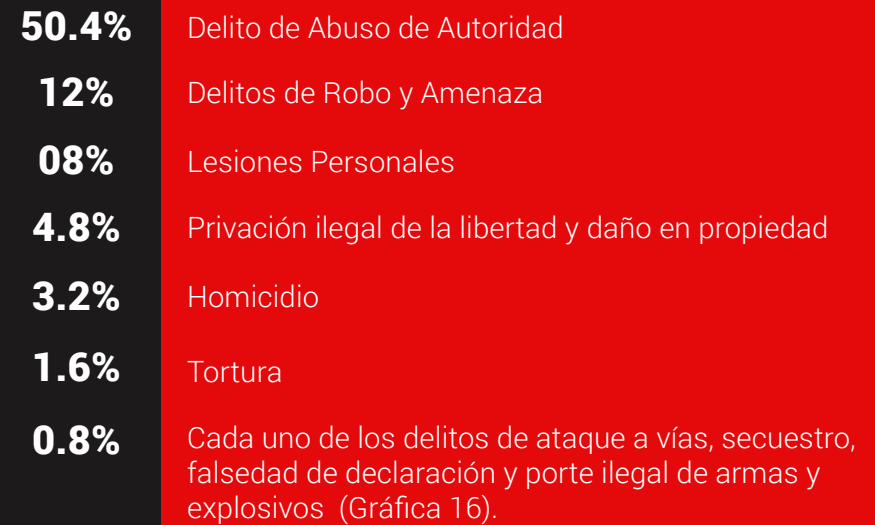
GRÁFICA 16

Consignaciones por Tipo de Delito



■ *Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, folio N° 0001700158118*

Del total de las **125 averiguaciones** previas consignadas ante un juez, el:



Preocupa los bajos resultados en delitos de alto impacto como lo son el homicidio, sobre todo por las cifras reportadas por la FEADLE, en donde se contabilizan:

84 ASESINATOS

DE PERIODISTAS COMETIDOS EN MÉXICO

desde 2010 (ONU, 2018, p. 10).

La FEADLE **a marzo 31 de 2018 conoció de 56 averiguaciones** previas de homicidio, las cuales sólo han sido consignadas 4, y sólo una cuenta con sentencia condenatoria de los responsables.

3.8 SENTENCIAS CONDENATORIAS¹⁴

A pesar de las irregularidades expuestas en el marco de las acciones realizadas por la FEADLE, la forma en que mejor se concretizan sus pocos o nulos resultados en materia de persecución del delito, se ve reflejado respecto a las pocas o nulas sentencias logradas por delitos cometidos contra periodistas, la cual es un cifra realmente preocupante.

La palabra impunidad procede del sustantivo latino impunitas-atis cuyo significado literal es “sin castigo”, que en términos del sistema penal es la ausencia de sanción por un delito que se comete.

DE 8 AÑOS DE CREACIÓN, LA FEADLE SÓLO HA CONSEGUIDO 4 SENTENCIAS CONDENATORIAS (GRÁFICA 17), DE UN MARGEN DE 803 AVERIGUACIONES PREVIAS


que ha conocido a marzo 31 de 2018. Eso equivale una eficacia del 0.4%, que implica que el 99.6% de averiguaciones continúan sin ser resueltas.

GRÁFICA 17

Número	Estado	Delitos	Año	Género
1	Estado de México	Portación de Arma de Fuego	2012	Masculino
2	Veracruz	Abuso de Autoridad	2016	Masculino
3	Chihuahua	Homicidio	2016	Masculino
4	Quintana Roo	Tortura	2017	Masculino

■ Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, 2018 Folio N° 0001700105418

¹⁴Según intervención del Fiscal Ricardo Sánchez el día 7 de noviembre de 2018 en el marco del Examen Periódico Universal, precisó que a la fecha se cuentan con 8 sentencias condenatorias, de las cuales 4 han sido en los transcurrido de 2018. Por la periodicidad del diagnóstico y las solicitudes de información a marzo de 2018 no se contaba con esa información.



Al respecto, cabe mencionar que la **no investigación y persecución de los delitos**, envía un mensaje a la ciudadanía de falta de credibilidad ante las instituciones de impartición de justicia, como a su vez, envía un mensaje al victimario de que su conducta a pesar de haber causado un daño no tiene una sanción.

En ese sentido, **la impunidad puede obedecer a diversos factores, como falta de denuncia, ausencia de investigación, congestión de juzgados, expedición de normas que bloquean la sanción penal, falta de ejercicio de su facultad de atracción, ausencia capacitación adecuada por quienes operan la investigación, falta de resolución de las investigaciones y la falta de rendición de cuentas por parte de las autoridades.** Sin embargo, en el caso de crímenes contra periodistas en México es la sumatoria de todas las anteriores, más la impunidad estructural, fruto de la violencia, desigualdad, corrupción y falta de confianza por parte de los ciudadanos en la justicia, entendida ésta como la ausencia de funcionalidad de las institucionales estatales.

En ese sentido, la impunidad no se ha disuelto sino se ha institucionalizado, siendo uno de los obstáculos más serios para un adecuado disfrute **de los derechos humanos, la paz, la democratización y la consolidación del Estado de Derecho.** La impunidad estructural y generalizada hacia delitos cometidos en contra de periodistas, trae como consecuencia el no disfrute de los derechos de verdad, justicia y reparación, elementos interrelacionados que son necesarios en todo proceso que se trata de superar un pasado de violaciones a derechos humanos.

Si bien durante los **12 últimos meses** se ha visto un fortalecimiento de la FEADLE en cuanto a personal, creación de nuevas unidades y expedición de órdenes de aprehensión hacia presuntos responsables, las cuales antes no existían; tal como sugiere *Dennis R. Fox (1997)*, debemos prestar más atención en los resultados que en los procedimientos, debido a que es de esa forma como las autoridades desvían las exigencias de justicia, siendo esa desviación un ejemplo de falsa conciencia que induce a **percepciones erróneas o ilusorias sobre el papel desempeñado por las autoridades.**

La ausencia de justicia repercute en el conjunto de la sociedad, incluso a pesar de existir en la actualidad un marco normativo e institucional, tanto en el ámbito nacional e internacional que puede coadyuvar a combatir eficazmente la impunidad, en un contexto en donde se ha convertido en la regla general y no en la excepción.

3.4 NUEVO SISTEMA ACUSATORIO

Los pocos o nulos resultados de la FEADLE se ven reflejados tanto en el viejo, como el nuevo sistema penal acusatorio, el cual entró en vigencia en todo el territorio nacional el día **16 de junio de 2016**. Si bien el hecho de dar tránsito a un nuevo sistema penal es un avance importante, a dos años de su vigencia, presenta múltiples falencias. Entre las que se destacan, la falta de una Unidad de Seguimiento de medidas cautelares, la ausencia de personal capacitado (**incluyendo a las corporaciones policíacas en materia pericial, investigación, primeros respondientes y órgano ministerial**), la no utilización adecuada de medios alternativos de resolución de conflictos, y por último, la ausencia de un área de supervisión y evaluación técnica de la operación del sistema.

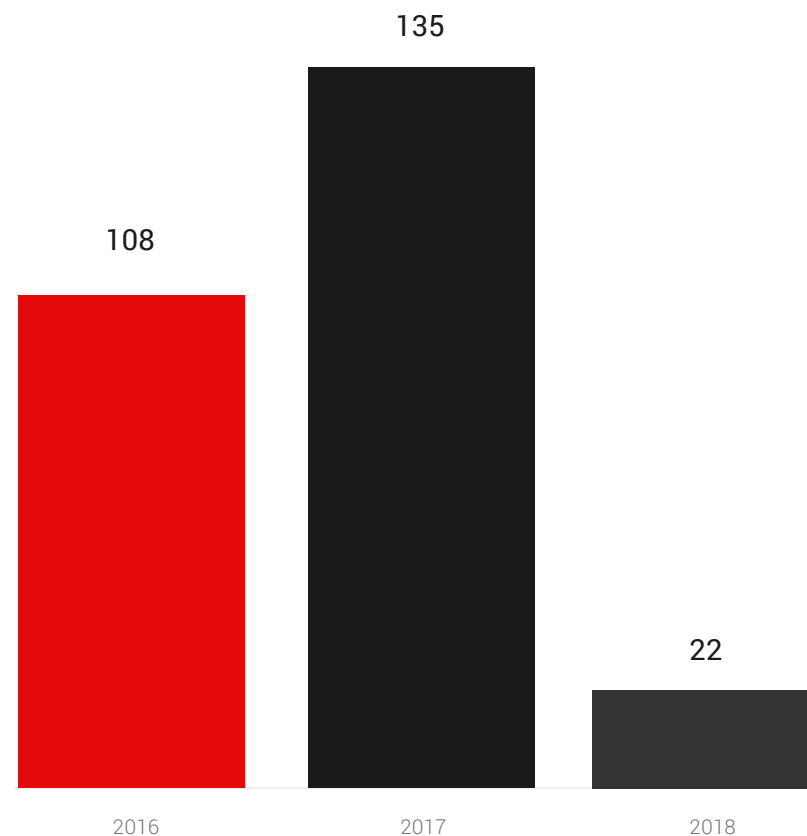
La crisis de impunidad a nivel generalizado en el país, permeada por la corrupción que ha impactado todos los escenarios de la vida pública, han imposibilitado un desarrollo sustancial, quedando en deuda nuevamente los derechos de las víctimas y la sociedad en general de contar con instituciones autónomas, independientes y calificadas. La falta de credibilidad y confianza ha llevado a un grado tal, en donde los ciudadanos no creen ni confían en el aparato de justicia (*Ángel, 2018*), lo cual implica que bajo estas circunstancias, la débil democracia tenga pocas probabilidades de consolidarse.

Del **29 de febrero al 31 de marzo de 2018**, la FEADLE ha conocido el total de **265 carpetas** de investigación (*Gráfica 18*):

■ **108** - 2016 ■ **135** - 2017 ■ **22** - 2018

GRÁFICA 18

Carpetas de investigación de **Febrero a Marzo 2018**.



■ *Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, fuente FEADLE*

GRÁFICA 19

Siendo los delitos más comunes.



45% Amenazas (118)

12% Abuso de Autoridad (31)

10% Robo (28)

10% Homicidio (28)

07% Lesiones (18)

06% Otros

04% Daño en Propiedad Ajena (11)

03% Privación ilegal de la libertad (7)

03% Acceso ilegal a sistemas de cómputo (7)

■ *Elaboración propia, Centro de investigación y Capacitación Propuesta Cívica, folio N° 1700105118*

LAS CUALES EQUIVALEN AL:

93%

DE LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN

(Gráfica 19).

Del total de las **265 carpetas** de investigación que ha conocido la FEADLE **a marzo 31 de 2018**, sólo ha conseguido sostener la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, con datos de prueba suficientes en **6 casos**. Es decir, que tan sólo en el **2.2% de las carpetas** de investigación ha logrado recabar los elementos suficientes para justificar racionalmente, que el imputado probablemente participó en la comisión del hecho delictuoso. Esta cifra da cuenta de la crisis en materia de investigación y persecución de los delitos.

Por ejemplo en materia de homicidios a periodistas, según cifras de la FEADLE se han abierto **28 carpetas** de investigación, y sólo en **3 casos se han abierto procesos penales**. Esto refleja que la capacidad humana y material de la FEADLE es **inadecuada e insuficiente**, para un contexto en donde sólo a **mayo de 2018**, se habían contabilizado el:

ASESINATO DE 5 PERIODISTAS Y LA PRESUNTA DESAPARICIÓN DE UNO.

Por consiguiente, ante la grave crisis de justicia se hace necesario con urgencia priorizar los casos de mayor gravedad, en este caso los delitos de amenaza, homicidio y desaparición, que impactan de forma diferenciada no sólo a las víctimas, sino al tejido social de la población afectando gravemente el ejercicio de libertad de expresión.

De las 265 carpetas de investigación, se ha declarado:

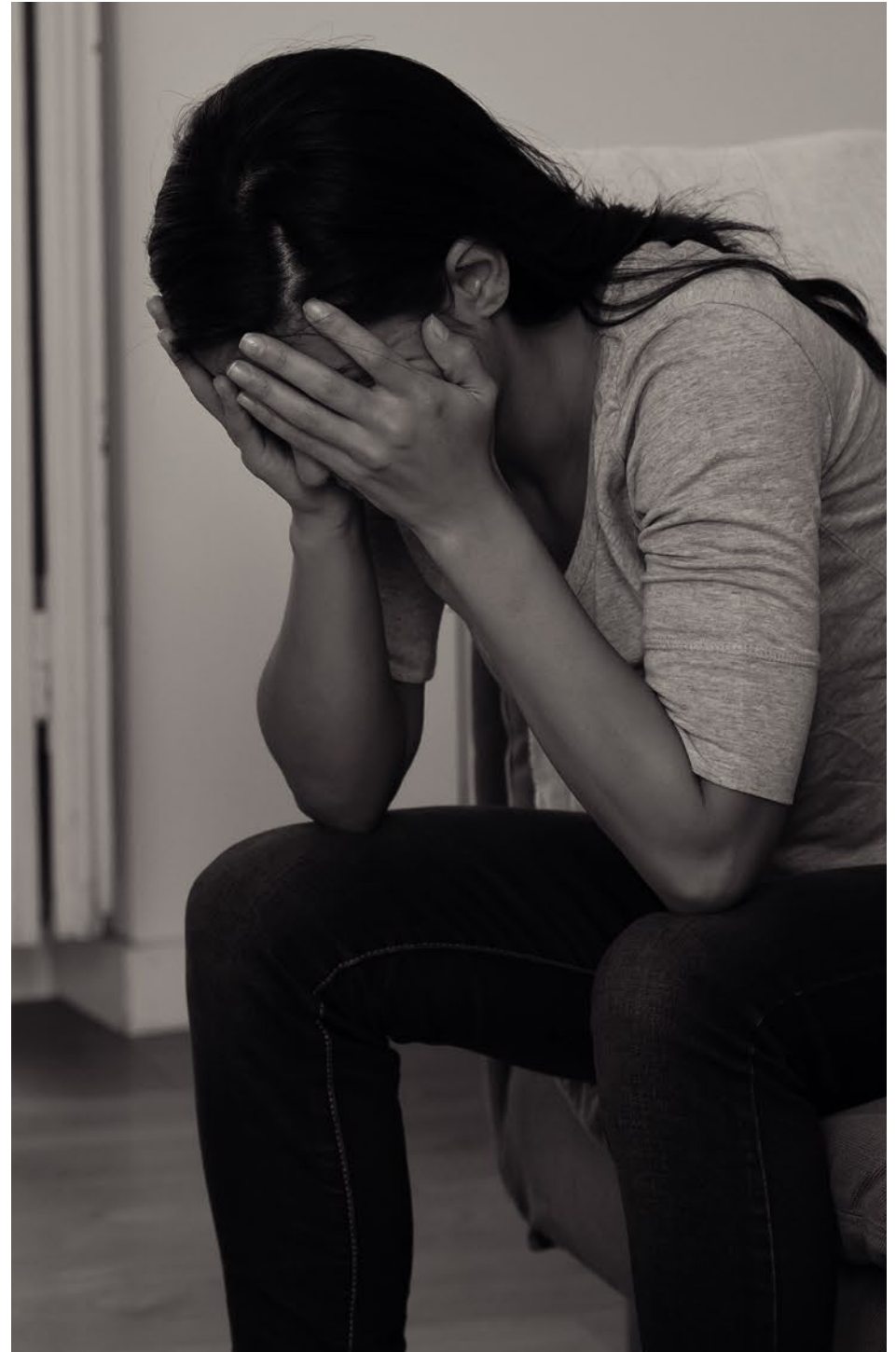
- Archivo Temporal (07)
- Incompetencias (27)
- Abstención a Investigar (07)
- Acuerdos Reparatorios (07)
- NEAP (15)

Están en trámite un total de **196 carpetas**, sumado al rezago de averiguaciones previas reportadas a **marzo 2018 que equivalen a 86**. Lo anterior significa, que del total de las **803 averiguaciones** previas, más las **265 carpetas** de investigación, suman un total de 1068 investigaciones penales conocidas por la FEADLE, y que a la fecha sólo se encuentran abiertas 282, es decir el:

26%

DE LOS PRESUNTOS DELITOS CONOCIDOS.

La FEADLE carece de planes de investigación eficaces, que conlleva al no agotamiento de todas las líneas de investigación que le permitan identificar a los presuntos responsables, sin determinar su grado de autoría o participación, ni todos los extremos de cada delito, que se deriva a su vez del no análisis contextual en el que se produjeron las agresiones. Adicional a eso, la falta de preservación de evidencia policial y forense, como los engorrosos requisitos legales impuestos a las víctimas y representantes, evidencia la falta de capacitación ante el nuevo sistema penal acusatorio, que afecta de manera directa los derechos de las víctimas. Esto perpetua la falta de confianza y legitimidad hacia las autoridades, y el derecho de acceso a la información de la sociedad por el efecto inhibitorio que causa hacia la prensa.



04

CONCLUSIONES

- No existe un sistema unificado de agresiones a la prensa por parte de las instituciones de gobierno, lo cual hace que exista diferencias entre los datos que reporta cada una de las instituciones, en donde a pesar de su importancia para la creación de medidas preventivas y de mejores análisis de contexto no se ha llevado a cabo.
- Los prolongados periodos de investigación e inactividad en que incurren las autoridades ministeriales es una constante, tanto en las averiguaciones previas y carpetas de investigación, lo cual afecta su desarrollo, impactando de manera negativa las líneas de investigación, recolección de elementos probatorios y datos de prueba.
- Existe una falta de voluntad de los fiscales para hacer ejercicio de la facultad de atracción, a pesar de contar con un marco normativo que establece criterios claros y objetivos. Su uso selectivo, potestativo y discrecional no ha posibilitado la atracción de casos, a sabiendas que en la mayoría de los delitos cometidos en contra de periodistas se está inmerso en alguno de los supuestos establecidos en la ley.
- La FEADLE no cuenta con el presupuesto adecuado para atender el conjunto de delitos que se cometen en contra de personas periodistas, sobre todo en un escenario de incremento de violencia hacia esta población.

SU PRESUPUESTO SE HA REDUCIDO EN MÁS DEL 40% EN COMPARACIÓN CON EL AÑO 2014,
en un contexto en el que las agresiones han aumentado en más del 30%, pasando de
326 agresiones 2014 a 507 en 2017 (Article 19, 2018)

- El número de Fiscalías y policías investigadores de la FEADLE, no corresponden a la cantidad de investigaciones abiertas, siendo insuficiente el personal para atender el rezago existente que se calcula puede ser mayor a 300 investigaciones de delitos cometidos contra la prensa, sin que se conozca un diagnóstico o un plan de contingencia que atienda el rezago de las investigaciones.
- La FEADLE carece de autonomía política para investigar los delitos cometidos contra periodistas, siendo reflejo de eso los casos de espionaje en donde se presume que la PGR, de la cual la FEADLE hace parte, es uno de los compradores del Software Pegasus. Sumado a lo anterior, el cambio unilateral de fiscales por decisión del Procurador General, ha significado a la fecha el nombramiento de 4 fiscales desde la creación de este órgano especializado.

- De las averiguaciones previas que ha conocido la FEADLE, se puede constatar una política institucional de rechazo a asumir la competencia de los delitos cometidos contra periodistas, lo cual se evidencia en que el

55% DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS QUE HA CONOCIDO DECLINÓ SU COMPETENCIA,
al igual que el reducido número de casos atraídos a marzo de 2018, que no ascienden a más de 48.

- La declinación de competencia sin criterios rigurosos y sin haber agotado todas las líneas de investigación, es producto de la falta de protocolos homologados de investigación, que ante su ausencia va en perjuicio del derecho de acceso a la justicia, siendo contradictorio con el principio de celeridad que debe guiar toda actuación judicial, especialmente en la recolección de elementos probatorios.
- En el marco de las investigaciones, la FEADLE no agota todas las posibles líneas de indagación relacionadas con su labor periodística, evidenciando no sólo la falta de capacitación, sino también de voluntad política para atender y dar con los responsables de las agresiones.
- La FEADLE carece de sistemas de transparencia que den cuenta del seguimiento y avance en cada una de las investigaciones, en razón a que si bien tienen reportes mensuales de actividades, la información es incompleta, al no desagregar y especificar las medidas adoptadas en los casos de su conocimiento.
- Durante los últimos meses se ha dado un fortalecimiento de la FEADLE en términos de personal y creación de nuevas unidades de trabajo, los cuales a la fecha del presente diagnóstico no han representado un avance en términos de justicia a las víctimas. Lo cual se evidencia en que el:

99.6% DE DELITOS CONTINÚAN SIN RESOLVER, EVIDENCIANDO QUE LA IMPUNIDAD
es estructural y generalizada, al contar a la fecha con tan sólo 4 sentencias condenatorias de delitos cometidos en contra de periodistas.

- Existe una falta de capacitación en los fiscales, policías investigadores y primeros respondientes, en materia de libertad de expresión, como del nuevo sistema penal acusatorio. Lo anterior impacta de manera negativa en los planes de investigación, atención a víctimas y recolección de pruebas.

05

RECOMENDACIONES

- Establecer un sistema unificado para la recopilar y publicar estadísticas detalladas y desglosadas de los ataques realizados en contra de periodistas, incluyendo datos relativos al enjuiciamiento penal de cada uno de los delitos.
- Garantizar cada una de las fases de la etapa de investigación, conforme a los principios de celeridad, legalidad y debido proceso.
- Hacer uso objetivo y transparente de los criterios del ejercicio de la facultad de atracción, a fin de que las investigaciones no se frustren por demoras irrazonables.
- Garantizar el funcionamiento adecuado de la FEADLE, y el aumento sustancial de investigadores y fiscales, lo cual incluye aumentar a su vez, la capacidad de la reciente Unidad de Análisis de Contexto.
- Asegurar que la FEADLE continúe siendo una fiscalía especial dentro del organigrama de la nueva Procuraduría General, garantizando a nivel local la creación de unidades de investigación especializadas para periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
- Establecer indicadores de proceso y resultado para el adecuado seguimiento a la implementación del protocolo homologado, con participación de organizaciones de la sociedad civil.
- Capacitar al personal de la FEADLE en el nuevo sistema penal acusatorio, con énfasis en técnicas de investigación, cadena de custodia y juicio oral, que les permita gestionar casos penales y llevarlos a la justicia.
- Crear una unidad de género que se enfoque específicamente en ataques contra mujeres periodistas.

Bibliografía

- Faltan recursos para ayudar a víctimas de delitos en Veracruz, El dictamen, 21 de abril 2018, consulta: <https://bit.ly/2LDmV52>.
- Azam Ahmed, Nicole Perloth, Somos los nuevos enemigos del Estado: el espionaje a activistas y periodistas en México, 19 de junio 2017, The New York Times, (sec. América Latina), consulta 7 de junio 2018, consulta: <https://nyti.ms/2sH1RQ6>.
- Arturo Ángel, Investigaciones deficientes y corrupción ponen a México en últimos puestos del índice de Estado de derecho, Animal político, 31 de enero 2018, consulta: <https://bit.ly/2JniXbe>, (sec. Expediente).
- Article 19, Democracia simulada, nada que aplaudir: informe anual 2017, consulta: <https://bit.ly/2Gbc7Yo>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 2012, consulta: <https://bit.ly/2HGL44B>.
- CentroProdh, La violación sistemática de derechos humanos como política de Estado, informe 2005-2011. Consulta: <https://bit.ly/2IB2Gi5>.
- Cencos, Comunicado de prensa, Informe 2010: La violencia en México y el derecho a la información, p- 2. consulta: <https://bit.ly/2Jyx>.
- Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal, 2013.
- Consulta: <https://bit.ly/2Hv20hJ>.

- Emir Olivares, El sexenio de Fox fue “el más peligroso” para los periodistas, La Jornada, 3 de marzo 2007, (sec. Política), consulta: <https://bit.ly/2tOwHfX>.

- Francisco Blanco, El periodismo crítico ante el México de hoy, Plumas libres, 7 de febrero 2016, consulta: <https://bit.ly/2Ke0EKa>.

- Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México (2010). Consulta: <https://bit.ly/2lenBae>.

- Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010, consulta: <https://bit.ly/2AoMMIN>.

- José Carreño, Narco política, un peligro latente en México, El Heraldo, 7 de agosto 2017, (sec. País).

- María Hernández, La formación universitaria de periodistas en México, Comunicación y sociedad, núm. 1, 2004, pp. 100-138.

- Mathieu Tourliere, La PGR sólo “simula” en investigación sobre pegasus; urge un mecanismo extraordinario: ONG, Revista Proceso, 22 de marzo 2018, (sec. Nacional), consulta: <https://bit.ly/2KsTyxn>.

- Marina Franco, México es el segundo país más mortífero del mundo para ejercer periodismo, The New York Times, 19 de diciembre 2017, (sec. México), consulta: <https://nyti.ms/2JpDPPJ>.
- Medidas adoptadas por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos Contra la Libertad de Expresión, consulta: <https://bit.ly/2KlzKzm>.
- Octavio Rodríguez, Reforma Política: recuento y obituario, Revista Nexos, 1 de junio 1981, consulta: <https://bit.ly/2JnguOu>.
- Procuraduría General de la República, Acuerdo A/031/06, 15 de febrero de 2006.
- Recomendación General No. 17 del 19 de agosto de 2009 sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), p, 25. consulta: <https://bit.ly/2I7b4JH>.
- Relatoría especial para la Libertad de Expresión, Informe especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, p. 68. Consulta: <https://bit.ly/2zoRswL>.
- Rosa Vargas, Libertad de expresión, con responsabilidad, pide Fox, La Jornada, 25 de mayo 2005, (sec. Política), consulta: <https://bit.ly/2KrrSJo>
- Santiago Gallu, México 1980: el nacimiento de los cárteles, Contralínea, 25 de septiembre 2011, consulta: Santiago Gallu, México 1980: el nacimiento de los cárteles, Contralínea, 25 de septiembre 2011, consulta: <https://bit.ly/2M0VZbj>
- Victor Cardoso, Codusa, otra víctima de los derivados, La Jornada, 28 noviembre de 2008, (sec. Economía), consulta: <https://bit.ly/2KdWqCk>
- Yetlaneci Alcaraz, Alianza corrupta entre los medios y el poder en México: estudio alemán, Revista Proceso, 23 de febrero 2017, (sec. Internacional), consulta: <https://bit.ly/2GM4SHe>.



CIC



PROPUESTA
CÍVICA

Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica

www.propuestacivica.org.mx