



Consejo de Derechos Humanos**38º período de sesiones**

18 de junio a 6 de julio de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo****Informe del Relator Especial sobre la promoción
y protección del derecho a la libertad de opinión
y de expresión su misión a México: Comentarios
del Estado****

El Relator Especial visitó México del 27 de noviembre al 4 de diciembre de 2017, a invitación del Gobierno, en una misión oficial conjunta con el Relator Especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La misión fue un seguimiento de la visita conjunta realizada en 2010 por los predecesores de los Relatores Especiales. Estas son las observaciones del Gobierno al informe A/HRC/38/35 Add.2.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 18 de octubre de 2018.

** Reproducido según lo recibido.



I. Introducción

1. Los Relatores Especiales sobre Libertad de Expresión ONU-OEA (RELEX) llevaron a cabo una visita conjunta a México del 27 de noviembre al 4 de diciembre de 2017. Como resultado de la visita, emitieron 31 recomendaciones específicas orientadas a fortalecer las acciones del Estado en materia de protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
2. Durante su visita, los Relatores visitaron 4 entidades federativas, además de la Ciudad de México: Guerrero, Veracruz, Tamaulipas y Sinaloa. Asimismo, se reunieron con representantes de las Secretarías Generales de Gobierno, Fiscalías Generales de Justicia, Comisiones Estatales de Derechos Humanos, así como con funcionarios del Mecanismo Nacional de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos.
3. En el marco de su visita, los Relatores Especiales circularon un cuestionario conjunto, dirigido al Estado mexicano, a fin de solicitar información puntual sobre algunos casos y procedimientos específicos. En atención a dicha solicitud, el 20 de abril de 2018, el Estado mexicano remitió a los Relatores la información recabada, por lo que se considera pertinente que se elimine el pie de página número tres, el cual señala que dicha información no había sido provista.
4. A continuación, en el presente informe el Estado mexicano remite sus comentarios de hecho y de derecho respecto del informe elaborado por los Relatores Especiales.

II. Comentarios al informe

A. Marco Jurídico

5. En el párrafo 10 del informe, se hace referencia al artículo 72, fracción XIX-P de la Constitución Federal. Se subraya que el citado artículo no cuenta con esa fracción ni establece la obligación de las autoridades federales y estatales de cumplir con el derecho internacional de los derechos humanos, por lo que se advierte que los Relatores quisieron hacer referencia a los artículos 1 y 133 de la Constitución.
6. Respecto del párrafo 7 del informe de los Relatores, se considera importante que se precise la afirmación de que cualquier restricción al derecho a la libertad de expresión debe estar prevista en la ley, ser necesaria y proporcional para proteger los derechos “o reputación” de las personas, la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y “la moral”.

B. El Contexto de Violencia en México

7. Respecto a la situación de violencia en el país, los Relatores califican que éste tiene lugar en un contexto generalizado, particularmente en contra de las y los periodistas. Adicionalmente, mencionan que la violencia es resultado de múltiples factores, tales como la infiltración del crimen organizado en la esfera pública y la corrupción en los distintos niveles de gobierno. Como consta en el párrafo 5 del texto, los Relatores asumen que la ola de violencia en contra del gremio periodístico tiene un propósito político, lo cual constituye un “ataque a las raíces de la vida democrática en México”.
8. Al respecto, si bien se reconoce que existen desafíos muy importantes en materia de violencia, muy respetuosamente no se considera que necesariamente la violencia contra el gremio periodístico tenga un propósito político ya que, como lo indican los Relatores, los factores y motivos detrás de acciones violentas pueden ser y son diversos. Por supuesto, el Gobierno es consciente de la gravedad que los ataques contra periodistas representan para el gremio, y de ahí que esté implementando y fortaleciendo las acciones tendientes a proteger la integridad y la vida de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Se reconoce, por supuesto, el valor de su papel para la vida democrática del país, y se rechaza categóricamente cualquier acto que atente en contra de sus derechos humanos y libertades.

9. En ese sentido, el Mecanismo Nacional de Protección de Personas Defensoras y Periodistas actualmente brinda protección a 660 personas defensoras y periodistas, de las cuales 370 son personas defensoras y 290 son periodistas. Desde su creación en 2012, el Mecanismo ha atendido 890 personas beneficiarias, a fin de garantizar el libre desarrollo de sus actividades como defensoras, defensores y periodistas.

10. A lo anterior, como se indicó, se suman las acciones de reconocimiento que el Gobierno de México ha reiterado en diversas ocasiones, respecto a la importancia que representa la labor del gremio periodístico en la consolidación de nuestra democracia, el fortalecimiento del estado de derecho y en la construcción de instituciones más confiables y transparentes.

11. El Estado mexicano condena cualquier acto tendiente a criminalizar, estigmatizar o intimidar los derechos humanos de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas; prestando especial atención a quienes enfrentan un mayor riesgo, en razón de su pertenencia a grupos en situación de vulnerabilidad, tales como como mujeres periodistas, grupos indígenas, colectivos LGBTI, entre otros.

C. Fortalecimiento de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión

12. En el párrafo 47 del Informe, los Relatores señalan que fueron informados acerca de los recientes esfuerzos realizados a fin de mejorar la capacidad de la FEADLE de cumplir su mandato, lo cual reconocen. No obstante, afirman que la Fiscalía “no ha contribuido significativamente a combatir la impunidad y recuperar la confianza pública en el acceso a la justicia para las víctimas” y que “les preocupa especialmente la falta absoluta de avances en las investigaciones sobre la desaparición de periodistas”. Además, afirman que el hecho de que el presupuesto de la FEADLE se haya reducido en más del 50% entre 2014 y 2018, menoscaba los intentos de cumplir su mandato legal.

13. Al respecto, cabe señalar que entre 2016 y lo que va de 2018, la Fiscalía ha aumentado considerablemente sus resultados. Lo anterior se muestra en las gráficas de resultados anexas al presente documento. En ellas se puede observar que las técnicas de investigación realizadas con control judicial aumentaron de 0 en 2016, a 24 en 2017 y 17 en lo que va de 2018; las audiencias ante autoridades judiciales aumentaron de 0 en 2016, a 20 en 2017 y 33 en lo que va de 2018; por su parte, en 2016 se giraron 4 órdenes de aprehensión, mientras que en 2017 se giraron 29 y en lo que va de 2018 se han girado 11; en cuanto al ejercicio de la acción penal, en 2016 se ejerció en 15 ocasiones, en 2017, 19 y en lo que va de 2018, se ha ejercido en 15 ocasiones.

14. La gráfica relativa a homicidios de periodistas, muestra el seguimiento a los homicidios de periodistas en dos rubros, el total de expedientes registrados por homicidios y en los que las indagatorias mantienen la línea de investigación donde el homicidio se derivó de su actividad periodística. Por esta diferencia, las cifras pueden cambiar, de conformidad a los expedientes que siguen en trámite, y posteriormente sean determinados por incompetencia al fuero común. En ese sentido, de los 84 homicidios sobre los cuales se inició una investigación, en 37 casos (44.05%), las investigaciones no encontraron relación alguna con el ejercicio a la libertad de expresión, por lo que se determinó la incompetencia. De los 47 registros de homicidios de periodistas derivados de su actividad periodista, actualmente existen 28 en trámite; de los 19 restantes, en 16 se determinó el No Ejercicio de la Acción Penal, Reserva o Acumulación y en 3 se ejerció la acción penal.

15. En síntesis, se considera que la Fiscalía ha continuado trabajando para mejorar su desempeño y resultados, a fin de combatir efectivamente la impunidad y avanzar decididamente en ese respecto. Se sugiere muy respetuosamente a los Relatores considerar los elementos de esta sección para la finalización de su informe final en lo que toca a este importante aspecto.

D. Investigación del Caso Pegasus

16. En materia de privacidad en la era digital, los Relatores no consideran que las labores de investigación a cargo de la FEADLE hayan sido diligentes, por lo que recomiendan al Estado mexicano asegurar una investigación independiente, imparcial y transparente de los hechos.

17. Al respecto, el Estado mexicano informa que derivado de los hechos relativos a las supuestas tareas de espionaje realizadas a través del software Pegasus, la Fiscalía Especial Para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE) de la Procuraduría General de la República (PGR), desarrolló un plan de investigación Ministerial.

18. A fin de garantizar la independencia e imparcialidad de las investigaciones sobre el caso, se ha organizado un grupo de apoyo técnico conformado por representantes de las siguientes organizaciones:

19. Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), organismo especializado en telecomunicaciones de la Organización de Naciones Unidas;

a) Asociación Mundial de Operadores Móviles (GSMA), con sede en Londres, Reino Unido;

b) Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica del Instituto Politécnico Nacional;

c) El expresidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Héctor Osuna Jaime;

d) Buró Federal de Investigaciones (FBI) de los Estados Unidos;

e) Ministerio de Justicia canadiense, vía asistencia jurídica internacional; y

f) “Citizen Lab” de la Universidad de Toronto.

20. Además, destaca que cualquier acto que se realice en la etapa de investigación, está sujeto a control judicial, es decir, si los denunciantes presentan una queja ante un juez de control, éste revisa el procedimiento y garantiza que las investigaciones se lleven a cabo de manera imparcial.

21. La FEADLE, con base en el artículo 190, fracción II de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ha solicitado a las empresas de telefonía celular los registros de llamadas de los celulares presuntamente infectados, para detectar similitudes en los números que hubieran enviado el virus. Asimismo, ha ordenado a todas las dependencias federales y estatales de seguridad, que pudieran tener acceso a equipos y software para realizar intervención de comunicaciones, que resguarden toda la información relacionada a la contratación del equipo Pegasus u otros similares.

22. Todas las medidas cautelares solicitadas a la PGR, por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, han sido cumplidas desde el 24 de junio, y se continuará trabajando estrechamente con la CNDH.

23. Además, el Estado mexicano quisiera enfatizar que los denunciantes han tenido y tendrán acceso permanente a la carpeta de investigación. En ese sentido, han propuesto diligencias y se han atendido la mayor parte de sus peticiones.

24. Ante la seriedad de los hechos, el Estado mexicano asegura que la PGR agotará, con una visión seria, objetiva e imparcial, las líneas de investigación a efecto de asegurar que las y los periodistas y defensores de derechos humanos en México puedan ejercer su profesión de manera libre y con todas las garantías que la Ley les otorga, por lo que continuará implementando las estrategias y acciones para combatir a la delincuencia organizada y garantizar la seguridad pública y nacional.

25. Con ese contexto, y considerando la autonomía técnica de la autoridad investigadora, se sugiere respetuosamente a los Relatores considerar en sus recomendaciones elementos que se orienten a fortalecer el papel de la FEADLE y abonen

así a la confianza correspondiente, considerando además que legalmente es la autoridad competente para ello, además que su trabajo se realiza de forma profesional, autónoma y absolutamente imparcial.

E. Sobre la Inexistencia de Datos Sobre Ataques a Periodistas

26. Respecto a la aseveración de los Relatores sobre libertad de expresión, en el párrafo 20 de su informe, relativa a la inexistencia de un sistema único que obtenga y recopile datos sobre ataques contra periodistas, el Estado mexicano informa que Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) no es la institución responsable de recopilar los datos sobre tales ataques, asimismo los criterios y la metodología para obtener dichos datos difieren entre las instituciones federales y estatales.

27. El Estado mexicano informa que de conformidad con el art. 52 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el INEGI es la institución responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, con la finalidad de suministrar a la sociedad y al Estado, información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, su propósito es contribuir a la toma de decisiones, el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas para el desarrollo del país.

28. Por ende, el INEGI no es el responsable de la integración de las Carpetas de Investigación o Expedientes correspondientes a las denuncias que se interponen ante las Procuradurías o Fiscalías de Justicia -federal y Estatales- ni de los Expedientes de las Causas Penales que procesan los Tribunales de Justicia. Tampoco es responsable de integrar los Expedientes de Queja sobre violaciones de derechos humanos que la población interpone ante los Organismos Públicos de Derechos Humanos. Por ello, el INEGI no recopila datos relativos a ataques en contra del gremio periodístico.

29. No obstante lo anterior, actualmente el INEGI aporta elementos de utilidad en materia de prevención de la violencia e impunidad contra periodistas, ampliando la información que se solicita en el Censo de Procuración de Justicia Federal, a fin de que la FEADLE aporte más información sobre delitos específicos y el número de víctimas periodistas y personas defensoras de los derechos humanos, así como el número de las y los imputados en dichos casos.

F. Ley de Seguridad Interior

30. En el párrafo 78 del texto, los Relatores se refieren a la eventual aprobación de la Ley de Seguridad Interior y sugieren que ésta constituiría un riesgo para el pleno disfrute de los derechos de libertad de expresión e información, por lo que recomiendan al Estado mexicano derogar el texto e iniciar un proceso de diálogo abierto con distintos actores, para adoptar una legislación que instaure el modelo de seguridad adecuado en función del contexto actual del país.

31. Al respecto, el Estado mexicano reitera que el objetivo de la ley no es regular la actuación de las Fuerzas Federales en tareas de seguridad pública, sino establecer normas claras para que éstas contrarresten las amenazas a la seguridad interior, de manera coordinada, previsible y transparente, cuando la magnitud de dichas amenazas supere las capacidades efectivas de las autoridades responsables, a fin de contar con límites claros a las facultades de las fuerzas del orden en todos los niveles.

32. Cabe reiterar que la Ley de Seguridad Interior no busca la militarización de la seguridad pública, sino dotar de certeza jurídica y definir el marco, los criterios y la temporalidad del actuar de las fuerzas de seguridad, de acuerdo con las misiones establecidas, conforme a la organización, adiestramiento, equipo y poder de fuerza con el que cuentan; teniendo como eje el respeto irrestricto a los derechos humanos, al ser un mandato constitucional.

33. Actualmente, la ley se encuentra bajo el estudio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos y la legislación reglamentaria. En ese sentido, la SCJN informó que el término para interponer controversias constitucionales feneció el 6 de febrero de 2018. En ese contexto, la SCJN admitió ocho controversias constitucionales interpuestas por los siguientes municipios:

- a) Nezahualcóyotl, Estado de México;
- b) Ocuilán, Estado de México;
- c) Cocotitlán, Estado de México;
- d) Oxkutzab, Yucatán;
- e) Tepakan, Yucatán;
- f) Hochtún, Yucatán;
- g) Ahuactlán, Puebla y;
- h) Tepeyahualco, Puebla.

34. Las controversias admitidas para el estudio de la SCJN, se fundamentan en el argumento de que las disposiciones contenidas en la Ley de Seguridad Interior invaden la competencia municipal en materia de seguridad pública.

35. Adicionalmente, y de manera muy reciente, se han resuelto dos amparos relevantes en contra de la Ley de la Seguridad Interior, al considerarla inconstitucional, bajo el argumento de que algunos de sus artículos podrían ser violatorios de derechos. Dichas decisiones fueron dictadas por la Juez Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato y el Juez Octavo de Distrito en materia Administrativa en la Ciudad de México. Las resoluciones judiciales son adicionales y separadas al estudio que actualmente lleva a cabo la SCJN, que por supuesto tiene el carácter de independiente e imparcial, y que permitirá evaluar la constitucionalidad y convencionalidad de la ley señalada.

36. Con ese contexto, y considerando el papel del Poder Judicial como primordial en el presente asunto, se considera muy respetuosamente que una posible recomendación en el sentido de considerar abrogar la Ley de Seguridad Interior no resultaría conducente y podría afectar la autonomía e independencia del control judicial señalado. En efecto, se considera que, de acuerdo con los principios constitucionales fundamentales, la vía idónea de atención a las preocupaciones expresadas por distintos sectores respecto de la Ley de Seguridad Interior se encuentra siendo desahogada cabalmente.

III. Petitorios

37. Por lo anteriormente expuesto, el Estado mexicano respetuosamente solicita a los Relatores Especiales:

- a) Que tenga por presentados los comentarios del Estado mexicano al informe preliminar derivado de la visita conjunta de los Relatores Especiales de la ONU y de la CIDH sobre libertad de expresión a México entre el 27 de noviembre y el 4 de diciembre de 2017;
- b) Que se consideren los presentes comentarios en la elaboración de la versión final del informe correspondiente, a fin de asegurar que las conclusiones y recomendaciones correspondientes continúen abonando en el fortalecimiento de las acciones y medidas en marcha para la protección efectiva de la libertad de expresión en México.