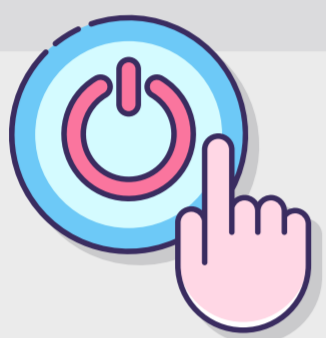


Protocolo homologado de investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión

En octubre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Protocolo Homologado de investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión, luego de que fuera aprobado por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Para su redacción se consultó a la sociedad civil y a expertos y expertas en la materia.



¿Por qué se creó?

Los años previos a la firma y aprobación del protocolo, mostraron un crecimiento acelerado en la violencia que vivía la prensa en México. En 2017, tanto organizaciones de la sociedad civil como organismos internacionales de protección de derechos humanos,¹ expusieron que **el aumento de la impunidad** sobre los hechos denunciados relacionados con el ejercicio del **periodismo llegó al 99.6%.**² La gravedad del escenario significaba la denegación al acceso a la justicia y la falta de garantías para ejercer el periodismo en México.

Los factores que impedían avance en las investigaciones de los casos y la consecuente sanción a las personas responsables, radicaban en problemas estructurales en la procuración y administración de justicia. En ocasiones, las y los periodistas acudían a denunciar pero los hechos se suponían **como ocasionales o aislados**. No se consideraba como elemento de importancia para la investigación la **calidad de periodista**, por tanto no se establecía una línea de investigación acorde. Esto a su vez, impedía a las y los agentes del ministerio público planear la investigación para **allegarse de indicios o medios de prueba** que permitieran la identificación de responsables mediatos o inmediatos, así como su localización, posterior detención y enjuiciamiento.

Por ejemplo, si una periodista sufría el robo de su cámara fotográfica luego de capturar imágenes que podrían implicar a una figura pública con actos de corrupción, al momento de la denuncia, la o el agente del ministerio público solo identificaba los hechos **como robo común**, y no como un posible acto de castigo contra la labor periodística.

Ante este escenario, la aprobación y aplicación del Protocolo aquí expuesto, implica la **mejora en la procuración de justicia**, puesto que brinda herramientas a las y los agentes del ministerio público, peritos y funcionarios de Fiscalías de todo el país.

Entre los aspectos más importantes del Protocolo destacan:

- a) La creación de **planes de investigación eficaces** que orienten los actos de investigación;
- b) La obligación de agotar todas las líneas de investigación **relacionadas con la labor periodística** de la víctima, estableciendo una serie de preguntas orientadoras;
- c) El análisis de contexto, mismo que se integra a través de una metodología exhaustiva que prevé **los antecedentes** de publicaciones de la víctima y **el contexto** de agresiones, criminalidad y violacio-

nes a derechos humanos en la región donde ocurre el delito;

- d) actos de investigación dirigidos a **identificar a todas las personas responsables** de delitos (materiales e intelectuales);
- e) directrices de enfoque especializado de **género e interculturalidad**;
- f) desarrollo preciso y claro de los criterios de atracción de una investigación por parte de la FEADLE.

Es decir, además de aplicar las normas sustantivas³ y adjetivas⁴ las y los funcionarios de las Fiscalías o Procuradurías en todo el país, ahora cuentan con una **metodología para analizar la probable existencia** del

vínculo entre la libertad de expresión y el delito investigado, a través de la incorporación de planes de investigación especializados y la elaboración de análisis de contexto que permitan establecer una teoría del caso adecuada.⁵

Los estándares dentro del Protocolo cuentan con un enfoque especializado y diferencial que toman como principal línea de investigación que la agresión sufrida se motivara por el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y labor periodística. Esto implica que los casos **dejarán de verse como hechos aislados** o como delitos comunes y que las Fiscalías locales podrán solicitar a la FEADLE el ejercicio de la facultad de atracción cuando lo juzguen pertinente.⁶



Objeto

Establecer bases para la correcta investigación (completa e imparcial) de los delitos cometidos contra la libertad de expresión, para determinar responsabilidades penales. Lo anterior bajo los principios de legali-

dad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad y respeto a los derechos humanos.

Otorgar a personas periodistas, **apoyo, orientación, asesoría jurídica y protección**, a partir de la coordinación con autoridades competentes.



Contenido

Dicho protocolo contiene seis apartados en que se establecen directrices para que las investigaciones en la materia resulten eficaces.

1) Marco jurídico aplicable

El protocolo enumera **94 instrumentos normativos** que guían el actuar de las y los funcionarios. Entre ellos resaltan normativa internacional e interna, estándares internacionales, jurisprudencia interamericana y nacional.

También señala los fundamentos jurídicos aplicables a la investigación de hechos ilícitos.⁷

2) Políticas de operación

Establecen mínimos que las autoridades deben realizar y respetar. Entre dichas políticas resaltan la **no revictimización y no discriminación**, realizar un análisis de contexto que incluya el trabajo periodístico de la víctima, así como los contextos político, social, cultural en que desarrolló su cobertura e identificar intereses afectados a partir de la cobertura. Además se exige que todas las actuaciones contengan de una perspectiva transversal de derechos humanos con énfasis en perspectiva de género y multicultural.

Otras políticas que resaltan son:

- Se aplicarán medidas de protección según la situación de riesgo y en su caso, dar a conocer la existencia del Mecanismo federal de protección a periodistas e incluso podrá dar aviso inmediato a

la Unidad de Recepción de casos y reacción inmediata del Mecanismo.

- Las y los ministerios públicos darán a conocer a la víctima sus derechos a partir de la Ley General de Víctimas y darán conocimiento de la Comisión de Víctimas, sea esta local o nacional

3) Roles de participantes

En este apartado se describen de forma breve, las facultades con las que cuentan agentes del ministerio público, policías, peritos y analistas de información.

Por ejemplo, el o la agente del ministerio público recibe los hechos que pudieran constituir un atentado contra la libertad de expresión, y debe investigarlas con la finalidad de acreditar la existencia de un delito y la responsabilidad del agresor o agresora, luego deberá recabar datos de prueba que sustenten la responsabilidad y la solicitud de la reparación del daño.

4) Principios de actuación

Se establecen directrices de actuación a las y los agentes del ministerio público, a saber:

- Perspectiva de enfoque diferenciado para identificar contextos de desigualdad en razón de género o situaciones asimétricas de poder en el ejercicio de la libertad de expresión.
- Perspectiva de interculturalidad: Reconocer el contexto cultural en que se encuentra la víctima
- Qué hacer cuando la víctima o persona ofendida manifieste ser de otra nacionalidad a la mexicana

La aplicación de estos principios permiten la planeación de la investigación y el análisis de contexto en que se encuentra la víctima con un panorama más amplio, y con la oportunidad de generar un enfoque diferenciado en los actos de investigación. Los principios y perspectivas reconocen los diferentes contextos que viven las y los periodistas, generando líneas de investigación más agudas que permitan una teoría del caso sólida. Ello aportará más elementos para asegurar el acceso a la justicia de periodistas.

5) Diagramas de flujo

Modelos de procesos a partir de diagramas de flujo sobre cómo se llevan a cabo los procesos de investigación y sobre la ejecución de diligencias.

6) Lo anterior se complementa con glosario, simbología y lineamientos para el análisis de contexto en la investigación de los delitos cometidos contra la libertad de expresión.

¿A quién está dirigido?

A Agentes del ministerio público, policías, peritos y analistas de información de toda la República, tanto del fuero federal como del fuero común, que realicen investigaciones de delitos cometidos en contra de quienes ejercen la libertad de expresión.

¿Qué debo conocer del protocolo?

Es importante que puedas conocer los diagramas de flujo que incluye el protocolo, puesto que explican las distintas etapas de investigación y los pasos a seguir para que ésta sea eficiente. Así, al momento de iniciar un proceso penal, dar acompañamiento o seguimiento a un proceso, puedas conocer las distintas etapas y obligaciones de las autoridades ministeriales.

En la descripción del procedimiento se señalan los siguientes elementos:

1. **Conocimiento de hechos.** A partir de que la persona acude a denunciar o por informes policiales o visitas judiciales.
2. **Calificación inicial.** Los hechos que han sido puestos al conocimiento de la o el ministerio público, son sujetos a clasificación de acuerdo a los delitos regulados en el código penal o legislación penal aplicable.
3. **Turno al área especializada.** Las y los agentes del ministerio público están obligados a recibir las denuncias que sean presentadas y después remitir la carpeta a quien resulte una unidad o agencia especializada.
4. **Estrategia:**
 - a. Este apartado contiene preguntas que debe realizarse la o el investigador, para dar rumbo a la investigación.
5. **Teoría del caso.** Se refiere a la capacidad argumentativa de las partes para sostener que está acreditado un hecho que la ley señala como delito y la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o haya participado en su comisión.

6. **Planeación de la investigación.** Se explica cómo se debe integrar una investigación, señalando actividades como: entrevistas con testigos, solicitud de información a autoridades, inspección del lugar de los hechos, actos de investigación que requieren autorización judicial, dictámenes periciales, declaraciones de personas imputadas, actividades relacionadas con redes sociales y medios electrónicos, análisis de contexto.
7. **Análisis de contexto.** Debe ser realizada por personal calificado para ello, y cuya labor es importante para robustecer la investigación, al analizar no sólo los hechos, sino lo que hay o hubo alrededor de los mismos.
8. **Garantía de participación** y acceso a la información de la víctima o persona ofendida.
9. **Análisis de la información.**
10. **Personas imputadas al servicio del Estado.**
11. **Clasificación o reclasificación del delito.**
12. **Protección de la víctima.** Apartado que explica la implementación de medidas de protección por parte de la o el AMP (agente del ministerio público), su conclusión y la coordinación con otras instituciones.
13. **Facultad de atracción de la FEADLE.**
14. **Determinación de la investigación,** es decir, la investigación resulta en determinar si existen datos de prueba que establezcan que se cometió el hecho, la afectación, la probable participación del imputado y el ejercicio de la acción penal en su caso.
15. **Acusación.** Acto que contiene la enunciación de los hechos que se atribuyen a las personas que posiblemente participaron en la comisión del delito; se deberá explicar la clasificación del delito, el grado de intervención, las penas y montos de reparación del daño, dejando explícita la relación existente entre el trabajo periodístico y la libertad de expresión con la conducta delictiva.
16. **Reparación del daño.**
17. **Mecanismos alternativos de solución** de controversias en materia penal.
18. **Incompetencia en razón de materia.** Esta figura

implica que la o el agente del ministerio público puede determinar que el hecho delictivo no tiene relación directa con el ejercicio de la libertad periodística, a partir de la investigación que ha realizado. En este escenario, la o el agente del ministerio público deberá dar a conocer a la víctima o persona ofendida tal determinación y procederá al envío de la investigación a la autoridad ministerial competente, es decir, a otra Fiscalía especializada en distinta materia que tenga relación con el caso.

¿Cómo sé si se está aplicando?

Si eres víctima de un hecho ilícito.

- Acude a las instalaciones de la FEADLE o a cualquier Agencia del ministerio público y presenta tu denuncia. Al momento de narrar los hechos, enuncia a la o el agente que dicha agresión se originó por el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión y **solicita que se aplique el Protocolo homologado de investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión.**
- Para dar seguimiento a la investigación, revisa los diagramas de flujos del protocolo para conocer el correcto procedimiento por parte de las autoridades ministeriales y cuestiona al agente sobre el **seguimiento de los pasos que marca el protocolo.**
- También puedes revisar el Código Nacional de Procedimientos Penales, que contiene los pasos a seguir para **procurar y administrar justicia** en el país, y la Ley General de Víctimas para conocer tus derechos. Por ejemplo, ningún agente del ministerio público puede negarse para recibir una denuncia.
- Puedes solicitar por escrito información al ministerio público sobre el avance de la investigación, con base en los pasos a seguir que contienen los diagramas de flujo, recuerda que solo las víctimas y las personas autorizadas en la denuncia o en escritos posteriores, **pueden tener acceso a la carpeta de investigación.**
- En caso de que te encuentres en alguna de las circunstancias de nacionalidad distinta a la mexicana, o en alguna situación asimétrica en el ejercicio de la libertad de expresión, también hazla

saber al agente del ministerio público que te atiende para que aplique los demás protocolos existentes, por ejemplo los referentes a la perspectiva de género y a la interculturalidad.

Si das seguimiento periódico a un caso

- Recuerda que **sólo las personas que son parte en una carpeta de investigación** pueden tener acceso a la información en la misma, es decir, sólo las víctimas e imputados (si lo hay) y personas autorizadas por ambas partes, tienen acceso. A menos de que se trate de una violación grave de derechos humanos. Para saber si estás frente a este supuesto, revisa la Ley General de Transparencia y Acceso a la información pública.
- Por tanto, para saber si se está aplicando el protocolo, puedes acercarte a las partes, solicitarles **una entrevista sobre el avance de la investigación** o analizar la información que se hizo pública por parte de autoridades (sobre todo en casos de mayor visibilidad) y corroborar la actuación de las autoridades ministeriales con los pasos que muestra el protocolo.

Si llegas a la conclusión de que no se está cumpliendo el Protocolo, puedes acudir a los siguientes procedimientos o procesos:

- a. Exigir a la o el agente del ministerio público que se aplique. Puedes hacerlo de forma verbal o escrita, pero **te recomendamos que sea escrita**, con formato libre pero con la solicitud explícita.
- b. Acudir a un organismo de protección de Derechos Humanos, puede ser la Comisión local de dere-

chos humanos, o la Comisión Nacional. Ante estas instituciones **puedes iniciar una queja** por la violación a tus derechos a una debida diligencia por parte del ministerio público, en relación con tu derecho a la libre expresión, fundamentado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en la Ley General de Víctimas, en las normas de fuente internacional que protegen estos derechos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si es necesario, pide asesoría jurídica antes de acudir a presentar la queja.

- c. Presentar el recurso previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a través del cual **pueden impugnarse** ante Juez de control las omisiones que inciden en la actividad investigadora del agente del Ministerio Público y que hayan ocurrido en la etapa de investigación. Una vez agotado este recurso, puede acudir al Juicio de Amparo.
- d. Presenta una demanda de Juicio de Amparo por la inactividad de la o el agente del ministerio público. El Juicio de amparo es una herramienta judicial para el reclamo de la violación de derechos humanos, solicitar el cese de tal violación y en su caso, impulsar o inhibir actos de autoridad en protección de tus derechos. En este caso, puedes solicitar el amparo de la Justicia Federal debido a que se están **violando tu debido proceso y garantías judiciales**. La demanda se presenta de forma escrita, si es necesario, pide asesoría jurídica para iniciar este proceso y saber ante qué órgano jurisdiccional debes presentarlo.

1 OEA. CIDH. RELE. Situación de los Derechos Humanos en México. Publicado en 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

2 Retomado de ARTICLE 19. Aprueban protocolo para la investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión. Publicado el 16 de octubre de 2018; CPJ, Global Impunity Index 2017, consulta: <https://bit.ly/2IDuvQw>

3 Código Penal Federal, códigos penales locales o legislación penal específica.

4 Código Nacional de Procedimientos Penales u otra norma procesal aplicable

5 Retomado de las declaraciones vertidas durante el evento público en que se presentó el Protocolo. Ver: El Universal. Aprueban protocolo de delitos cometidos contra la Libertad de Expresión. Publicado el 14 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/aprueban-protocolo-de-delitos-cometidos-contra-la-libertad-de-expresion>

6 De conformidad con el artículo 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

7 Fundamentos principales del Protocolo:

7 El Sistema Penal Acusatorio; Régimen de interpretación a favor de las personas, así como a Ley para la Protección de personas defensoras de Derechos humanos y periodistas y la Ley General de Víctimas; En las facultades de investigación que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21 y específicamente en el artículo 73 fracción XXI, que establece que autoridades federales podrán conocer de delitos de fuero común cuando éstos tengan relación con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten el derecho a la información o a la libertad de expresión; Código Nacional de Procedimientos penales, artículo undécimo transitorio que faculta a las autoridades ministeriales para desarrollar protocolos de actuación en la investigación de hechos ilícitos.