

INICIATIVA DEL SEN. MARCO ANTONIO BLÁSQUEZ SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VI DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El suscrito **MARCO ANTONIO BLÁSQUEZ SALINAS**, Senador integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo a la LXIII Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 8 numeral 1, fracción I y 164 numeral 2 del Reglamento del Senado de la República, eleva a la consideración del Pleno de esta Soberanía la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VI DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Persistencia en los ataques contra la libertad de expresión.

A partir del año 2000 han sido asesinados en México 103 periodistas. Veinticinco se encuentran en condición de desaparecidos. Y son numerosas las amenazas que a diario colocan a los comunicadores en una situación de zozobra. Quien ejerza la libertad de expresión en México se enfrentará a múltiples obstáculos ya que la línea editorial crítica conlleva riesgos en razón de la fractura del Estado de Derecho caracterizado por la disfuncionalidad de nuestro sistema de justicia penal al valorar los hechos en que se destruye o pone en peligro uno de los bienes jurídicos más elevados como es la libertad de expresión.

La libertad de expresión se encuentra en crisis en nuestro país. Ha sido comprimida en el contexto de la violencia extrema ya que los comunicadores sufren agresiones por parte de la delincuencia pero también de los servidores públicos que aprovechan el clima de inseguridad para intentar acallar a la disidencia. Frente a los ataques reiterados a periodistas y medios de comunicación, la sensación generalizada en el propio gremio de la información así como entre organizaciones de comunicadores y de defensa de derechos humanos es la ineficacia de las autoridades que produce impunidad, la cual es un incentivo que facilita nuevos ataques a la prensa. La presente iniciativa tiene por finalidad adoptar medidas legislativas de carácter institucional para fortalecer las capacidades de investigación del Ministerio Público de la Federación a efecto de garantizar que toda agresión a periodistas o medios de comunicación sea debidamente sancionada.

Las estadísticas relativas a la incidencia delictiva en contra de los periodistas y los medios de comunicación revelan que la cresta de los hechos ilícitos que atentan contra la vida, la integridad personal o la libertad de los informadores coincide con el súbito surgimiento en la República mexicana de una ola de violencia extrema que a la fecha no sólo no se detiene sino que se propaga a lo largo y ancho del territorio nacional. Las circunstancias de inseguridad en grandes zonas del país han provocado la banalización de las agresiones contra la prensa. Siempre que un periodista sufre un ataque, las autoridades tienen la tentación de atribuirlo a supuestas relaciones de la víctima con la delincuencia. El multi-homicidio de la Colonia Narvarte en el que perdió la vida un periodista amenazado y una activista igualmente perseguida es un claro ejemplo de ello.

La violencia extrema se ha convertido en la cortina de humo que justifica las agresiones a los periodistas así como la falta de resultados en su investigación y esclarecimiento. Aprovechando la atmósfera de incertidumbre que trae consigo la inseguridad, servidores públicos de los tres órdenes de gobierno han desatado una persecución contra los comunicadores críticos que les incomodan. De acuerdo a investigaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las principales organizaciones de periodistas como Reporteros Sin Fronteras, Artículo 19 y la Sociedad Interamericana de Prensa, entre otras, los principales agresores de los comunicadores son funcionarios públicos. Existen casos emblemáticos como el de la joven periodista atacada por miembros de instituciones de

seguridad pública que se encontraban a las órdenes del presidente municipal en Silao, Guanajuato. En Veracruz se investiga a otro presidente municipal acusado del homicidio de un periodista. La delincuencia ha tratado también de intimidar a la prensa principalmente a los medios de comunicación enviando mensajes claros respecto de la autoría de diversas agresiones. En las zonas donde impera la violencia de la lucha contra las drogas el común denominador es la autocensura ante la falta de garantías para ejercer la libertad de expresión y como una forma tanto de los periodistas como de los medios de comunicación de supervivencia. En todos los casos, ya sea que los ataques provengan de servidores públicos o de la misma delincuencia, el incentivo que hace que las agresiones proliferen es la impunidad.

Prácticas sistemáticas contrarias a la libertad de expresión.

La proliferación de agresiones de todo tipo en contra de los periodistas tiene como base la impunidad. La certeza que tienen quienes violan la ley en perjuicio de la libertad de expresión en cuanto a que es muy baja la posibilidad de que se les aplique alguna sanción constituye un incentivo poderoso para quienes optan por tratar de acallar las voces disidentes de la prensa. Además de lo anterior, los ataques en contra de los periodistas se gestan en un caldo de cultivo consistente en el desprecio con que numerosas autoridades se conducen en sus relaciones con los medios de comunicación. La violencia contra los comunicadores se ejerce no solamente al apretar el gatillo sino también llevando a cabo acciones que han terminado por tolerarse por considerarlas como parte de las relaciones entre la prensa y el Estado.

Es así que el mosaico de vulneraciones a la libertad de prensa es amplio. Las autoridades compiten en ingeniosidad y persistencia para regatear espacios dignos a los comunicadores. Es frecuente la realización de ruedas de prensa selectivas en las cuales la exclusión de periodistas críticos es el común denominador. La violencia se ejerce también por autoridades que no dudan en dar difusión a boicots en contra de medios de comunicación que optan por una línea independiente, alejada de los dictados del poder y proceden a ejercer la violencia suprimiendo la publicidad en un intento de ahogar a los medios que dan cuenta de sus errores o corruptelas.

Las prácticas transgresoras de la libertad de expresión que se han venido perfeccionando en los últimos años en México desde que hace casi medio siglo un Presidente de la República proclamó la frase "*no te pago para que me pegues*" han trascendido nuestras fronteras y han sido documentadas por los organismos internacionales de derechos humanos. En agosto de 2010 visitaron México sendos Relatores Especiales sobre la Libertad de Expresión. La Organización de las Naciones Unidas ONU envió al señor Frank La Rue y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH a Catalina Botero quienes indicaron que México es el país más peligroso para ejercer el periodismo en el continente americano. A título de conclusiones de su visita, los relatores hicieron a México numerosas Recomendaciones, entre las que destaca la garantía de que los periodistas no sean sometidos a acoso judicial u otro tipo de hostigamiento jurídico.

Autonomía ministerial como solución a la impunidad.

La baja eficacia de las instituciones de procuración de justicia al investigar los hechos delictivos cometidos en perjuicio de periodistas tiene por causa la dependencia de dichas instituciones del aparato gubernamental. Cuando se cuenta con evidencia de que una agresión -ya se trate de un homicidio o de algún otro delito-, obedece o tiene por motivo la labor informativa del periodista, por lo general las autoridades investigadoras se limitan, cuando lo logran, a detener a los autores materiales y se abstienen de investigar las líneas de investigación relacionadas con la libertad de expresión. Las averiguaciones previas se dan por concluidas y gracias al carpetazo los autores intelectuales se mantienen a salvo de la acción penal y, lo más peligroso, dispuestos a continuar aplicando la ley mordaza a cuanto periodista o medio de comunicación se atreva a disentir de sus postulados.

Por otra parte, cuando se presentan indicios fuertes de que la agresión provino de la delincuencia, las autoridades simplemente llevan a cabo las primeras diligencias consistentes en la fijación de la escena del crimen, el

levantamiento y entrega posterior de cadáveres así como la declaración de los contados testigos de los hechos pero sin profundizar en labores de inteligencia que es la modalidad de indagatoria que se requiere para esclarecer hechos ilícitos atribuidos a la delincuencia. En uno y otro caso la impunidad es producto tanto de la debilidad institucional derivada de la falta de profesionalismo y ausencia de recursos económicos y materiales de la institución de procuración de justicia como de la falta de voluntad política de su titular que prefiere abstenerse y no tocar intereses que pudieran perjudicar su carrera profesional o política.

En consecuencia, en el marco de la construcción de la Fiscalía General de la República así como de las instituciones correspondientes en las entidades federativas, se hace necesario garantizar que la Agencia del Ministerio Público que con carácter de especialización investigue los hechos delictivos cometidos en perjuicio de periodistas y medios de comunicación, goce de autonomía plena.

Es importante tener presente que en febrero del año 2014 se llevó a cabo la Reforma Política, uno de cuyos componentes fue precisamente el dotar de autonomía a la institución del Ministerio Público de la Federación transformando a la Procuraduría en la Fiscalía General de la República. El nuevo esquema está programado para entrar en vigor y empatarlo con la instauración plena de los juicios acusatorios. En este lapso ha sido posible poner en contraste los postulados de la Reforma con la dinámica cotidiana de la realidad. Es en este contexto que consideramos resulta viable una preceptiva en torno a la Fiscalía que se ocupe de los delitos que vulneran la libertad de expresión para garantizar que actúe con toda oportunidad y eficacia.

Con la nueva institución autónoma, se tomó también la decisión de garantizar la existencia al menos de dos Fiscalías: una para delitos electorales y otra para hechos de corrupción. Y aunque finalmente se aprobó que la designación de sus titulares se dejase en manos del Fiscal General, cabe mencionar que en un principio la idea era que dichos funcionarios fuesen nombrados por una instancia externa para dotarles de mayor libertad de movimientos y compromiso con los objetivos que implica su cargo.

Igualmente, a partir de la entrada en vigor del decreto, y en tanto entran en vigor las normas secundarias que regularán el ejercicio de las facultades de la Fiscalía General de la República, se prevé que el Senado nombre por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la fiscalía especializada en atención de delitos electorales de la Procuraduría General de la República. El ejecutivo federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos de este párrafo. En el Dictamen del Senado se hicieron las consideraciones siguientes:

“Igualmente, a partir de la entrada en vigor del decreto, y en tanto entran en vigor las normas secundarias que regularán el ejercicio de las facultades de la Fiscalía General de la República, se prevé que el Senado nombre por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la fiscalía especializada en atención de delitos electorales de la Procuraduría General de la República. El ejecutivo federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos de este párrafo.

Asimismo, se propone que en el plazo de 30 días a partir de la entrada en vigor del decreto, el Procurador General de la República expida el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior.

A efecto de garantizar el funcionamiento de estas fiscalías, se propone que los titulares de estas, nombrados bajo el régimen transitorio propuesto, durarán en su encargo hasta el 30 de noviembre de 2018, sin perjuicio de que pueda ser removido libremente por el Procurador General de la República, o, en su caso, del Fiscal General de la República. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de 10 días hábiles, en cuyo caso el titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones.”

Hoy día, el autor de la iniciativa considera con base en el diálogo directo que se tuvo con los periodistas en el estado donde la libertad de expresión sufre el mayor daño, que se requiere un modelo similar al del Instituto Nacional Electoral en el que los consejeros son nombrados por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión al igual que el titular del Órgano Interno de Control. Lo anterior en función de que se pudo profundizar sobre el entorno de los periodistas y las agresiones al realizar el evento que a continuación se describe.

El 9 de octubre del año en curso se llevó a cabo en la ciudad de Xalapa, Veracruz el Foro Nacional de Periodismo denominado Crisis de la Libertad de Expresión. Organizado por la Comisión Especial para dar Seguimiento a las Agresiones en contra de Periodistas y Medios de Comunicación de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el evento tuvo por objetivo principal dar voz a los periodistas amenazados. Se contó también con la participación de expertos en el tema de la libertad de expresión por investigaciones llevadas a cabo en lo individual o pertenecientes a organizaciones civiles de reconocido prestigio internacional.

La disposición de la Procuradora General de la República así como del Secretario de Gobernación hicieron posible que se contara también con la presencia y participación en el Foro de los servidores públicos que tienen a su cargo la tarea inmediata de atención a los periodistas en el ámbito de la seguridad pública. Asistieron el titular de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión así como el director general adjunto del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

El Foro Nacional de Periodismo se desarrolló bajo el formato de diálogo. Gracias a ello, se logró construir un espacio donde se generara un intercambio de testimonios, opiniones e ideas entre los periodistas, los activistas de los derechos de los comunicadores y las autoridades encargados de atenderles. Bajo ese esquema, quedó claro que los periodistas amenazados o que han llegado a sufrir algún ataque encuentran obstáculos para recibir la atención debida. El principal de ellos consiste en la falta de recursos de las autoridades para darles atención. Se registraron testimonios de periodistas afectados que manifestaron llevar meses desde que presentaron su denuncia hasta que los funcionarios se comprometieron a atenderles. Sin embargo, fue evidente la imposibilidad estructural de contar con un compromiso al 100% ya que el titular de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión mencionó que tratarían de mejorar su actuación y el funcionario del Mecanismo hizo notar que las medidas de protección tardaban ya que la Junta de Gobierno se reúne cada dos o tres meses para conocer los casos. Es notorio pues que para mejorar el estado de cosas y que los periodistas sean atendidos de inmediato, tal y como se prevé en las leyes protectoras, se requiere dar un giro de 180 grados. Es urgente que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión goce de autonomía técnica, administrativa y presupuestal para disfrutar de procuración de justicia sólida que nos permita dar los primeros pasos hacia el fin de la impunidad y así recuperar la tranquilidad para los periodistas y medios de comunicación.

En este orden de ideas, el autor de la presente iniciativa propone que se incluya en el artículo 102 constitucional a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión. Igualmente que, junto con las dos Fiscalías ya contempladas en dicho precepto, la designación de sus titulares emane del Senado de la República. Se considera que no hay óbice para fortalecer la lucha para preservar el sistema electoral, la honestidad en las finanzas públicas así como la libertad de expresión ya que siendo la Fiscalía General de la República un organismo constitucional autónomo sujeto al imperio de la ley, los tres funcionarios lograrán trabajar en armonía con el Fiscal General de cara a la rendición de cuentas a que están obligados a la sociedad y al H. Congreso de la Unión.

Finalmente es preciso tener presente que la libertad de expresión es reconocida como sustento que posibilita la democracia en los principales Tratados Internacionales: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 19 y 20; la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 13; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en el numeral 4; la Convención Americana

sobre Derechos Humanos en el artículo 13 así como el postulado IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Su valor como soporte del entramado democrático es ampliamente aceptado:

“El derecho a la libertad de expresión es esencial para la democracia porque garantiza la existencia de un espacio público para el intercambio de opiniones y la convivencia pacífica de las diversas expresiones individuales o colectivas que coexisten en las sociedades contemporáneas. El ejercicio de esta libertad asegura a la sociedad el flujo de información, conocimientos, opiniones e ideas que es fundamental para el debate democrático. La libertad de expresión es condición necesaria para la realización de otros derechos, como la libertad de asociación y de reunión, por lo que se considera parte de un orden público democrático. El Estado es el responsable de generar, a través de sus órganos, las condiciones más amplias de protección a fin de que la libertad de expresión pueda ejercerse en igualdad de circunstancias y con los requisitos necesarios de libertad para hacerlo.”

Hoy día la democracia en México se encuentra sometida a grandes retos. Los Poderes constituidos y los partidos políticos así como la ciudadanía nos encontramos frente a los grandes problemas nacionales que venimos arrastrando durante siglos como la pobreza y la desigualdad social a los cuales se han agregado la violencia y el resquebrajamiento del tejido social. Nuestra vida democrática requiere para ser eficaz de un régimen de libertades. Y entre estas destaca la libertad de expresión ya que posibilita el ejercicio de otros derechos tanto civiles como sociales. La libertad de expresión oxigena a la sociedad al multiplicar todo tipo de datos y opiniones. Por ello se convierte en un bien jurídico que ha de ser protegido a toda costa, para lo cual es imprescindible que las instituciones de procuración de justicia hagan efectiva la disuasión contenida en los tipos penales que garantizan dicho derecho.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VI DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se reforma el tercer párrafo de la fracción VI del apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 102.- A...

...

...

I...

...

II...

III...

...

IV...

V...

VI...

...

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, de combate a la corrupción y de atención a delitos contra la libertad de expresión, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Senado de la República con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. El Fiscal General podrá solicitar al Senado de la República por causa justificada la remoción de dichos funcionarios, la cual se decidirá por el mismo voto calificado.

T r a n s i t o r i o s .

UNICO.- Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, Distrito Federal en la sede del Senado de la República a 19 de octubre de 2015.

SENADOR MARCO ANTONIO BLÁSQUEZ SALINAS.

Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de gobernación; de Reforma del Estado, de estudios legislativos, primera y de estudios legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos en materia política-electoral, Páginas 103 y 104.

Libertad de Expresión, Colección Legislar sin Discriminación, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, SEGOB, p. 49 y 50.