

DOCUMENTO TÉCNICO “REFORMAS NECESARIAS PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL A PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS EN GUANAJUATO”

Junio de 2016.

Grupo de Trabajo para la Ley de Protección en Guanajuato creado por el Congreso de Guanajuato durante la 62ª Legislatura.

Presentación

Durante la 62ª Legislatura del Congreso de Guanajuato y siguiendo la metodología propuesta por la entonces Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables se formó el Grupo de Trabajo para analizar la iniciativa de Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Ley de Protección). Este grupo trabajó de los meses de diciembre de 2014 a junio de 2015 en 3 sesiones y se conformó por corresponsales nacionales, por organizaciones civiles y por académicos.

Inicialmente, este Grupo envió observaciones a la iniciativa de Ley presentada en la anterior Legislatura, organizó un foro en la Universidad Iberoamericana León, presentó dos informes sobre libertad de expresión y documentó las agresiones a periodistas durante 2014 y 2015.

El 27 de febrero de 2016, un grupo de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, entre ellos integrantes de referido Grupo, se reunió con el Centro de Investigación Propuesta Cívica AC con la intención de darle seguimiento al proceso. Con los insumos de la reunión se produjo el documento “Recomendaciones mínimas de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas en Guanajuato” que Propuesta Cívica elaboró como insumo para el proceso de las organizaciones y de los periodistas que conforman el Grupo de Trabajo. Teniendo ello como contexto, las personas defensoras de derechos humanos, las organizaciones civiles, así como las y los periodistas que suscriben hacen la siguiente:

Propuesta técnica

PRIMER BLOQUE: ARREGLOS INSTITUCIONALES PREVIOS A LA APROBACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN

Quienes suscribimos consideramos que antes de definir los contenidos y el alcance de la iniciativa de la Ley de Protección hacen falta algunos cambios institucionales que garanticen la libertad de expresión y el derecho a defender derechos humanos. Se trata de algunas normas locales que violan la libertad de expresión y que requieren ser modificadas previamente.

Según Propuesta Cívica, no debe plantearse a priori la necesidad de crear un mecanismo similar el federal, sino que la propuesta legislativa debe contener otros elementos para la protección integral que maximice los recursos locales disponibles, junto a los federales.

NÚMERO UNO. CELABRAMOS LA DEROGACIÓN DE LA LEY DE IMPRENTA

Esta Ley era obsoleta, sus concepciones eran de 1951 y definía ataques a la vida privada, ataques a la moral, al orden o a la paz pública en conceptualizaciones que habían sido superadas por el desarrollo normativo nacional e internacional sobre libertad de expresión, transparencia, rendición de cuentas y democracia. El 11 de mayo se presentó un dictamen para derogar esta Ley y el 19 del mismo mes fue abrogada por el pleno del Congreso, lo cual reconocemos como una buena señal por parte del Poder Legislativo.

NÚMERO DOS. DEROGAR EL DELITO DE DIFAMACIÓN Y CALUMNIAS DEL CÓDIGO PENAL DE GUANAJUATO

La despenalización de la difamación, injuria y calumnia aplicó a nivel federal en 2007 y en Guanajuato el Título Cuarto del Código Penal Estatal define los delitos contra el honor, (artículos 188, 189 y 190) particularmente difamación y calumnia que son considerados contrarios a la

libertad de expresión, ya que las sanciones penales tienen un efecto inhibitorio de las opiniones y solo debería aplicarse en circunstancias excepcionales en las que exista amenaza evidente y directa de violencia.

La multa que se aplica a estos delitos va de seis meses a dos años de prisión. Es necesario señalar que existe la protección del código civil. Hasta el 2014 había solo 9 estados que no han despenalizado la difamación y la calumnia en consonancia al Código Federal, entre ellos Guanajuato. La regulación civil constituye una buena práctica en algunas entidades federativas¹.

El empleo de delitos del honor contra periodistas ha sido objeto de análisis en el Sistema interamericano de derechos humanos. La Comisión y la Corte interamericanas han reiterado que, ante la colisión o el conflicto entre la libertad de expresión y el derecho a la honra y dignidad, es necesario establecer límites legales legítimos, necesarios, proporcionales y razonables a la libertad de expresión, considerando el principio de intervención mínima del derecho penal².

NÚMERO TRES. INCLUIR AGRAVANTE PENAL

Este Grupo de Trabajo sugiere incluir una agravante en relación a los delitos contra la libertad de expresión o la defensa de los derechos humanos. En el documento hace una propuesta de redacción. Lo que podría incluir la creación de mesas de averiguaciones previas (Guerrero), unidades de atención especializada (CDMX) o fiscalías especializadas (Veracruz).

¹ Propuesta Cívica sugiere utilizar la categoría civil “malicia efectiva” cuya carga de la prueba recae en el funcionario público que alega daño moral. Fuente: Ley de responsabilidad civil para la protección del derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen en el distrito federal, publicada en la gaceta oficial del distrito federal el 19 de mayo de 1989. Artículo 30; SCJN. Libertad de expresión. El estándar de malicia efectiva requiere no solo que la información difundida haya sido falsa, sino que se haya difundido a sabiendas de su falsedad o con la intención de dañar (interpretación de este último estándar). Primera Sala, tesis aislada 1a. XL/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero 2015, Tomo II, p. 1401.

² Corte IDH, Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238; Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 76-77; CIDH. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2009, doc. OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF. 2/09, párr. 129; CNDH, Recomendación General No. 24, sobre agravios a periodistas y la impunidad imperante, op. Cit., recomendaciones.

NÚMERO CUATRO. FORTALECER EL TRABAJO DE LA PDHEG

Propuesta Cívica propone darle un papel fundamental a la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato (PDHEG), retomando la experiencia del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de la CNDH y de las Relatorías de Libertad de Expresión y de Personas Defensoras de Derechos Humanos de la CDHDF. Propone una serie de funciones expresas en la materia.

NÚMERO CINCO. PROTOCOLOS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA

Como ha señalado Propuesta Cívica, desde el año 2010, las Relatorías de libertad de expresión del sistema interamericano y universal recomendaron a México la creación de protocolos de investigación especiales para delitos cometidos contra periodistas, que ayuden a priorizar y analizar la línea de investigación sobre la labor de un periodista cuando existan agresiones³; por ello se propone crear marcos claros de colaboración con la FEADLE, con la finalidad de facilitar la cooperación e investigación.

Las investigaciones ministeriales relativas a libertad de expresión deben garantizar, entre otras cosas, la efectiva participación de víctimas, familiares o coadyuvantes mediante la implementación de medidas de protección, acceso al expediente, colaboración, presentación de pruebas, entre otras⁴, por ello también es pertinente que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato elabore sus propios protocolos para investigar los casos en los que se involucre una persona periodista o persona defensora de derechos humanos como víctima.

³ CIDH, Informe especial sobre la situación de la libertad de expresión en México 2010. Aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de marzo de 2011, doc. oea/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF.8/12, párr. 297; CIDH. Situación de derechos humanos en México, adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2015, doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, recomendación 65.

⁴ CIDH. Situación de derechos humanos en México, op. Cit., recomendación 67; CIDH. Informe de fondo 21/15 caso 12.462, Nelson Carvajal Carvajal y familia, Colombia, párr. 125; CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia), aprobado el 31 de diciembre de 2013, OEA/ Ser.L/V/II.149. Doc. 50. Párr. 175 y ss.

NÚMERO SEIS. SANCIONES ADMINISTRATIVAS A FUNCIONARIOS ESTATALES Y MUNICIPALES IMPLICADOS EN AGRESIONES A PERIODISTAS O PERSONAS DEFENSORAS

Implica la separación temporal del cargo que ocupen funcionarias y funcionarios públicos de cualquier nivel tanto del gobierno estatal como de los gobiernos municipales. Implica también la posibilidad de retirar el fuero a Presidentes Municipales implicados directa o indirectamente en agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Además, se sugiere iniciar de oficio investigaciones administrativas contra funcionarios públicos (en especial de carácter municipal) involucrados en agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Síntesis del primer bloque. La aprobación de una Ley de Protección no debe considerarse a priori la única alternativa para generar mecanismos preventivos y de respuesta inmediata ante las agresiones a periodistas y personas defensoras de derechos humanos, dado que ya existe un mecanismo federal y a que es necesario modificar diversos ordenamientos jurídicos estatales. En concreto se propone modificar la Constitución del Estado, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Ley de Responsabilidades Administrativas para Servidores Públicos para el Estado de Guanajuato para suspender de sus funciones a funcionarios públicos implicados en agresiones a personas defensoras de derechos humanos o periodistas. Se propone, también, modificar la Ley para la Protección de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato para fortalecer su trabajo preventivo y de investigación frente a las agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Se propone derogar la Ley de Imprenta y los delitos de difamación y calumnias del Código Penal del Estado.

SEGUNDO BLOQUE: MÍNIMOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN

Para el Grupo de Trabajo es necesario que la Ley requiere de definiciones acordes a los estándares internacionales, retomando definiciones amplias y acordes al principio propersona, en particular el artículo 2 de la Ley Federal.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado los contenidos fundamentales del periodismo y los derechos humanos por lo que no deben buscarse definiciones improvisadas que no correspondan a estándares internacionales⁵.

El periodismo implica la búsqueda y difusión de información y opiniones⁶; por su lado, defender derechos humanos implica promover, procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional⁷, e incluye otros derechos como el derecho a ser protegido, reunión, libertad de asociación, a acceder y a comunicarse con organismos internacionales, el de libertad de opinión y expresión, el derecho a la protesta, el derecho a desarrollar y debatir ideas sobre derechos humanos, el de participación, el derecho a un recurso eficaz y el derecho a acceder a recursos⁸. No deben utilizarse categorías improvisadas sobre periodismo que violen los estándares nacionales o internacionales en la materia.

⁵ La CNDH interpuso una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Protección de la Ciudad de México por considerar que no corresponde al estándar internacional propuesto para definir periodismo. Ver http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2015_84.pdf

⁶ Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A no. 5, párr. 30; Corte IDH. Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr. 120; Corte IDH, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C no. 107, párrs. 117-119; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008, volumen II. OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, párr. 177.

⁷ OACNUDH. Los Defensores de Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos, folleto Informativo No. 29, Ginebra, 2004, pág. 8; CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II, doc. 66, párr. 12; CNDH. Recomendación General No. 25, sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos, emitida el 8 de febrero de 2016, párr. 7.

⁸ Sandoval, Raymundo (2016) Defender derechos humanos en El Bajío: Entre la resistencia a megaproyectos y el derecho a defender derechos humanos. Tesis de Doctorado, en proceso. Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Como se ha señalado desde la anterior Legislatura, una Ley de Protección para Guanajuato requiere de analizar la realidad local por lo que es necesario realizar un diagnóstico estatal sobre los riesgos, la intensidad de las agresiones, los daños directos e indirectos, las autoridades locales o personas particulares, incluidas las empresas transnacionales, involucradas.

Este diagnóstico busca también que se reconozca a las víctimas directas e indirectas de las agresiones, así como el contexto en el que las personas defensoras de derechos humanos y periodistas realizan su trabajo, la naturaleza de las agresiones y la respuesta del aparato institucional actual; este análisis derivará el eventual mecanismo de protección surgido de la iniciativa.

Académicos y periodistas de Guanajuato documentaron 10 eventos de agresión a periodistas durante 2015 con un saldo de 13 personas agredidas directamente⁹. De éstas, 4 fueron mujeres: en mayo Verónica Espinosa corresponsal de Proceso fue agredida físicamente por funcionarios de la CONADE; Sara Garibaldi del noticiario NOTUS fue agredida verbalmente en Cuerámara en el cierre de campaña del entonces candidato Alejandro Flores Razo del PAN; durante la jornada electoral de junio, Edith Domínguez del portal Zona Franca fue agredida verbal y físicamente por personal del PRI de la entonces candidata a la Presidencia Municipal de Salamanca; y finalmente en junio de 2015, la periodista Denisse Hernández de Zona Franca fue amenazada por un detenido que fue instigado por policías municipales de León.

En suma, los 4 casos dan cuenta del patrón de agresiones directas que las mujeres periodistas enfrentaron en Guanajuato durante 2015, que fueron cometidas por partidos políticos, funcionarios municipales e incluso, funcionarios federales.

⁹ Para mayor información sobre las agresiones en 2015 en Guanajuato, ver: Sandoval, Raymundo, LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN GUANAJUATO DURANTE 2015: ESTADO DE LA CUESTIÓN, Revista Entretextos, Año 8, Número 22, Universidad Iberoamericana León, <http://entretextos.leon.uia.mx/num/22/PDF/ENT22-14.pdf>

Las feministas¹⁰ y las periodistas de Guanajuato enfrentan actos que atentan contra su libertad de expresión y contra su derecho a defender los derechos humanos de otras mujeres, lo cual es una grave afrenta para la vida democrática en la entidad.

En diciembre de 2014 la organización internacional Article 19 hizo llegar algunas recomendaciones a considerar en la Ley de Protección, que siguen siendo vigentes, que son:

- la necesidad de que la Ley se proponga desde el consenso con organizaciones civiles y se garantice la participación ciudadana;
- se logre la capacidad técnica del Mecanismo con prontitud;
- garantizar que exista consentimiento de las personas defensoras y periodistas que son beneficiarias de medidas de protección,
- se sancione a quienes incumplan las medidas solicitadas por el Mecanismo,
- que el Fondo para las medidas de protección se rija bajo el principio de máxima publicidad, garantizando el derecho a la información.

La Ley en cuestión debe ser de protección, no de asistencia social y debe partir de una definición amplia y clara de la obligación de protección en términos de lo que ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹¹, que no se agota en la protección física, consideramos fundamental que cualquier medida a implementar, incluida la Ley de Protección, debe tener perspectiva de género.

¹⁰ Para más información sobre el feminismo y la defensa de los derechos humanos en Guanajuato, ver: Sandoval, Raymundo; González, Mariana. (2016). Defensoras de derechos humanos de las mujeres en contextos conservadores. Reflexiones desde Guanajuato. En Alex Caldera (coord.). *Procesos políticos y gobernabilidad en América Latina*. (pp. 359-380). México: Fontamara.

¹¹ Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283. Párr. 140; Corte IDH. Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277. Párr. 127; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr. 109-110; Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 188; Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 120.

Al existir un mecanismo federal con funciones claramente definidas es necesario observar la concurrencia y no duplicidad del mecanismo estatal con éste, y que el mecanismo estatal tenga características similares o incluso que su protección sea mayor para que las personas que se encuentren ante eventual riesgo cuenten con la posibilidad de acceder al mecanismo más protector en función de cada caso específico.

Como han planteado diversas organizaciones de derechos humanos¹², el mecanismo federal ha enfrentado distintas dificultades entre las que resalta su falta de capacidad técnica, por lo que el mecanismo estatal deberá contar con suficiente capacidad técnica para la valoración del riesgo que tome en cuenta el contexto y la labor de la persona beneficiaria, incluidas las perspectivas de derechos humanos y de género.

En la Ley estatal también deberá explicitarse la propuesta de coordinación del Gobierno Estatal con los Gobiernos Municipales para la elaboración de política pública preventiva y de urgencia ante casos de agresión a periodistas en Guanajuato.

Esta Ley deberá explicitar la coordinación con las instancias encargadas de la investigación de violaciones a derechos humanos en general, así como a la libertad de expresión y al derecho a defender derechos humanos en particular. La Ley no debe ser sólo una ventanilla del Mecanismo Federal.

Síntesis del segundo bloque: En varias entidades federativas se han propuesto mecanismos estatales de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, pero no todos alcanzan el estándar de protección establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ni toman en consideración la experiencia en la implementación del Mecanismo Federal, incluso de las propias organizaciones que han documentado casos frente a éste. El Mecanismo estatal que se cree con la Ley debe ser de Protección tal como se define en el presente documento y debe ser

¹² Espacio OSC (2015) Segundo diagnóstico para la protección de las personas defensoras y periodistas <http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/07/272758468-Segundo-diagno-stico-Espacio-OSC.pdf> 1a edición, julio de 2015

complementario al Mecanismo Federal, debe contar con los recursos necesarios y debe implementarse en los tiempos más inmediatos; el Mecanismo debe contar con alcance suficiente para generar política preventiva y de urgencia a nivel municipal, que es donde se presenta el mayor número de agresiones a nivel local.

SUSCRIBEN EL PRESENTE DOCUMENTO

(Alfabéticamente)

1. **Andrés Guardiola**; corresponsal de Excélsior y Director del portal Códigos News;
2. **Carlos García Balandrán**, Corresponsal de La Jornada y Kualí;
3. **Centro de Derechos Humanos “Victoria Diez” AC**;
4. **Centro Las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro AC** (Las Libres);
5. **Raymundo Sandoval**, académico y defensor de derechos humanos;
6. **Verónica Espinosa**, Corresponsal del semanario Proceso y reportera de El Otro Enfoque;