

Secretaría de Gobernación

Protección de Periodistas

Auditoría de Desempeño: 2018-0-04100-07-1762-2019

1762-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la SEGOB, CEAV, CNDH y PGR (actualmente FGR) referentes a la prevención, protección, atención y procuración de justicia a los periodistas, en el marco del mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La revisión de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República) correspondió al ejercicio fiscal 2018 y para los efectos estadísticos y de comparación comprendió el periodo 2013-2018, a fin de evaluar el desempeño de las entidades fiscalizadas sobre la protección de los periodistas que han sido víctimas de agresiones.

Respecto de la profundidad temática, la auditoría comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República) en las acciones del Estado Mexicano para instrumentar la coordinación y concurrencia de

entidades y recursos para proteger a los periodistas, así como la prevención, protección, atención y procuración de justicia y la protección integral.

En cuanto a la instrumentación incluyó el análisis del marco normativo aplicable y su orientación a asegurar la protección integral de los periodistas; la coordinación de acciones en el marco del Mecanismo de protección; y la programación, registro y ejercicio de los recursos orientados a la protección de periodistas.

Respecto de la prevención, se consideró la revisión del desarrollo de los instrumentos de prevención de las agresiones contra periodistas; así como, la difusión y capacitación para la prevención de agresiones contra periodistas.

Por lo que corresponde a la protección consideró el análisis de la metodología de riesgos aplicada para la protección de periodistas, la aplicación de las medidas de prevención, de protección y urgentes de protección a periodistas; así como los criterios para la determinación de los periodistas que están en condiciones de salir del Mecanismo de protección.

En cuanto a la atención, se evaluó las quejas presentadas ante la CNDH por violaciones a la libertad de expresión y las recomendaciones emitidas para la protección de periodistas, así como la atención y reparación del daño a los periodistas víctimas de agresiones.

Respecto de la procuración de justicia, se evaluó el proceso de investigación de los delitos por agresiones contra periodistas, por el agravio a la libertad de expresión y la persecución de esos delitos.

En tanto que, lo referente a la protección integral de periodistas, se incluyó el análisis de los indicadores de eficacia para medir el cumplimiento del objetivo de las acciones de prevención, protección, atención y procuración de justicia otorgadas a los periodistas agredidos.

Para analizar los mecanismos transversales se revisó si se rindieron cuentas mediante información clara, confiable y transparente sobre el cumplimiento de los objetivos y metas en la materia; así como los indicadores diseñados por medio de las MIR aplicables en la materia.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría no en todos los casos los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la protección de periodistas.

Antecedentes

La libertad de expresión es un derecho humano fundamental, cuyo objetivo es manifestar libremente los pensamientos, opiniones, ideologías e información, con el fin de desarrollar el razonamiento. Por lo que los ataques, las agresiones y los asesinatos contra quienes ejercen su derecho a expresarse

constituyen la forma de censura más extrema que va contra los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como del ejercicio de la democracia.^{1/}

Las amenazas, la impunidad y la persecución contra sus profesionales tienen como objetivo controlar la información que conlleva a la indefensión de una población y sucesivamente a tenerla desinformada en temas de corrupción, narcotráfico y delincuencia organizada, para su manipulación.

En la década de los 60's, los espacios periodísticos eran manejados por empresarios y herederos de vínculos de cacicazgo, todos ellos muy cercanos al presidente, que dominaban los diarios, por lo que la información era controlada y manipulada, lo que llevó a que varios miembros del gremio periodístico se alinearan a las ideologías postrevolucionarias del gobierno.

En 1968 el mundo enfrentaba grandes desafíos; países como Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña, Polonia, Italia y Japón, fueron marcados por movimientos sociales tales como huelgas de obreros; protestas contra el maltrato de la comunidad afroamericana; contra el capitalismo y estudiantiles.

En México, estos movimientos sociales generaron un cambio de debate entre la sociedad y el Estado, toda vez que las manifestaciones contra el autoritarismo culminaron con el asesinato de centenares de estudiantes y el silenciamiento de los medios de comunicación que mostraban las agresiones contra la sociedad civil, dando como resultado un parteaguas en el ejercicio de la libertad de expresión.

En 1998, México, como Estado parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA),^{2/} fue evaluado por primera vez por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión,^{3/} como respuesta de una denuncia presentada por la Sociedad Interamericana de Prensa^{4/} en la que se imputa responsabilidad internacional a México, por la falta de una investigación del asesinato de un periodista mexicano y se recomienda que en el derecho penal se reconozca una categoría específica de delitos cometidos en represalia por el ejercicio de la libertad de expresión.

Por lo que, a fin de atender y reforzar el tema de derechos humanos, el 30 de julio de 2002, se creó la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, adscrita a la SEGOB, con el objeto de

^{1/} Comisión Interamericana de Derechos Humanos, **Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares Internacionales y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia**, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2013.

^{2/} Es una organización internacional panamericanista de ámbito regional y continental creada el 30 de abril de 1948, con el objetivo de ser un foro político para la toma de decisiones, el diálogo multilateral y la integración de América. La declaración de la organización dice que trabaja para fortalecer la paz, seguridad y consolidar la democracia, promover los derechos humanos, apoyar el desarrollo social y económico favoreciendo el crecimiento sostenible en América.

^{3/} La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión es una oficina de carácter permanente, con independencia funcional y presupuesto propio, que fue creada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro de la esfera de sus atribuciones y competencias, y opera dentro del marco jurídico de ésta. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya función primordial es promover la observancia y defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización. Las atribuciones de la Comisión derivan fundamentalmente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la propia Carta de la Organización de los Estados Americanos, con tal propósito, la Comisión investiga y decide sobre denuncias de violaciones a los derechos humanos, celebra visitas in loco, prepara proyectos de tratado y declaraciones sobre derechos humanos, así como informes sobre la situación de los derechos humanos en los países de la región.

^{4/} Es una organización sin fines de lucro dedicada a defender la libertad de expresión y de prensa en todas las Américas. Sus principales objetivos son: defender la libertad de prensa donde quiera que se impugne en las Américas; proteger los intereses de la prensa en las Américas y defender la dignidad, los derechos y las responsabilidades del periodismo.

consolidar una instancia de coordinación al interior de la Administración Pública Federal, que se encargue del diseño y ejecución de la política de derechos humanos del Estado.

Estos cambios originaron que en diciembre del 2004 el Consejo Consultivo de la CNDH expidiera el Acuerdo mediante el cual se modificó el Reglamento Interno de la Comisión, a fin agilizar las respuestas a las solicitudes de información de los expedientes de quejas y sensibilizar las conductas de quienes cometen violaciones a los derechos humanos, así como abatir el rezago existente entre las visitadurías, por lo que en enero de 2005 se crea la Quinta Visitaduría General, como área especializada para atender las violaciones a los derechos humanos de los periodistas y defensores humanos.

En 2005, del informe presentado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, mostró que México tiene una escasa obligación, por parte de sus autoridades judiciales por investigar, perseguir y sancionar los delitos cometidos, así como la ausencia de instancias especializadas para atender los delitos contra este grupo. Ello llevó a que el Gobierno Federal, decidiera robustecer el sistema de procuración de justicia, para atender las presiones internacionales; por lo que en febrero de 2006, la Procuraduría General de la República, publicó el Acuerdo A/031/06 mediante el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, facultada para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y persecución de los delitos cometidos en contra de periodistas nacionales o extranjeros dentro del territorio nacional, perpetrados con motivo del ejercicio de su profesión.

Por lo que, ante el exhorto internacional de defender la libertad de expresión y establecer métodos más rígidos para investigar y perseguir los delitos cometidos contra quienes desempeñan la labor del periodismo y los escasos resultados por parte de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, en los últimos cuatros años de su operación, no se logró sancionar a los responsables y únicamente se consignaron cuatro casos, lo que ocasionó que el 5 de julio de 2010, la PGR, mediante Acuerdo A/145/10, creara la nueva Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), sustituyendo a la anterior fiscalía, cuya diferencia radicó en que el fiscal designado tendría la facultad de atraer las investigaciones abiertas por procuradurías estatales en las que las víctimas fueran periodistas y que hubieran sido atacados por ejercer su profesión; además de dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos contra quienes ejercen la actividad periodística.

El 10 de junio de 2011, se reformaron los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, apartado B y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, a fin de establecer la obligatoriedad por parte del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, lo cual significó un parteaguas en la política de protección a periodistas, ya que con la reforma constitucional, mediante decreto presidencial el 6 de septiembre de 2011, se creó la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA) como uno de los avances en materia de derechos humanos, cuyo objeto fue brindar atención oportuna e integral a las víctimas u ofendidos de delitos, en coordinación con instituciones especializadas; bajo esquemas de colaboración interinstitucional para atender a víctimas u ofendidos de delitos en materia de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación a los derechos humanos, secuestro, desaparición

forzada, delitos cometidos por medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que lesionen el libre desarrollo de la personalidad y la salud.^{5/}

Asimismo, como parte de dicha reforma constitucional y ante la demanda de la sociedad civil de contar con un mecanismo de protección a los periodistas, debido a la problemática persistente en el país, relativa al aumento de las agresiones, intimidaciones y asesinatos de los periodistas, el 25 de junio de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que crea el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, con objeto de asegurar que el Estado protegiera, promoviera y garantizara los derechos humanos.

Dicha ley tiene como objetivo establecer la operación del mecanismo mediante la implementación de medidas de prevención, preventivas y urgentes de protección, a fin de garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión; asimismo, en noviembre del mismo año, se publicó el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el cual establece los plazos de respuesta y las responsabilidades administrativas y legales que a cada funcionario le compete, así como las distintas etapas que una persona o colectivo deberá pasar para finalmente llegar al otorgamiento de medidas de protección.

Para cumplir con su objeto y ejercer sus funciones, el Mecanismo se integra por tres órganos: 1) la Junta de Gobierno, la cual está compuesta por representantes de la SEGOB, la Secretaría de Seguridad Pública (actualmente Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana), la SRE, la PGR y la CNDH y cuatro representantes del Consejo Consultivo; 2) el Consejo Consultivo está formado por nueve miembros voluntarios de la sociedad civil, representantes de personas defensoras de derechos humanos y periodistas y 3) la Coordinación Ejecutiva Nacional, compuesta por tres unidades: de Recepción de Casos y Reacción Rápida, de Evaluación de Riesgos y de Prevención, Seguimiento y Análisis.

La operación de este mecanismo quedó bajo el mando de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, misma que cambió de nombre el 2 de abril de 2013, al emitirse el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, denominándose Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos.

Asimismo, con base en el mandato de dicha ley, el 25 de octubre de 2012, se creó el Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con el propósito de obtener recursos adicionales a los asignados al Presupuesto de Egresos de la Federación y otorgar medidas de protección, en noviembre de 2013, se publicaron sus reglas de operación, cuyo objetivo es destinar recursos económicos para la implementación y operación de las medidas de prevención, preventivas, de protección, a fin de garantizar la vida, la integridad, libertad de expresión y seguridad de los periodistas que se encuentran en situación de riesgo.

^{5/} Manual de Organización General para la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos, Pág. 60.

El 8 de enero de 2014, con la publicación de la Ley General de Víctimas se emitió el “DECRETO por el que PROVÍCTIMA se convirtió en Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)”, la cual desde 2015 participa como miembro del Mecanismo de Protección.

Ante la insuficiencia de recursos del Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para atender a todos los beneficios en 2017 la CEAV creó el Fondo de Emergencia para apoyar a personas víctimas defensoras de derechos humanos y periodistas víctimas del delito y/o violaciones de derechos humanos. No obstante, el Mecanismo de Protección presentó problemas en su funcionamiento, al no contar con informes periódicos sobre su operación, lo que evidenció el nulo interés de contar con una estrategia de difusión que permitiera dar a conocer la existencia del mecanismo y la ausencia de metodologías que permitieran evaluar el nivel de riesgo en que se encontraban las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, así como la ausencia de transparencia y rendición de cuentas, lo que ocasionó que defensores y periodistas siguieran sin medidas de protección y recurrieran a instancias nacionales e internacionales para su salvaguarda, como son las medidas cautelares otorgadas por la CNDH, debido al aumento de periodistas que solicitaron apoyo.

Resultados

1. Instrumentos normativos, de coordinación y presupuestarios para la Protección de Periodistas

Análisis normativo

Una política es una forma de decidir y ejecutar acciones de gobierno, es decir, es un grupo de decisiones y acciones que son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimamente constituidas^{6/} que surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que se debe resolver empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida; se materializa mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares, teniendo como supuesto fundamental la discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y con qué efectos esperados.

A fin de verificar si la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas prevé la adecuada coordinación de las acciones y concurrencia entre la SEGOB, la CNDH, la PGR (ahora FGR), la CEAV y los gobiernos estatales y municipales, así como la inclusión de las acciones de prevención, protección, atención y procuración de justicia que llevan a cabo la SEGOB, la CNDH, la PGR ahora FGR, la CEAV, y los gobiernos estatales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para asegurar que se disponga de una política de Estado para asegurar una protección integral a los periodistas, la cual está definida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la implementación de políticas públicas y medidas encaminadas a respetar el derecho de libertad de expresión; prevenir las violaciones a los derechos humanos de los periodistas; investigar con debida

^{6/} Autoridades Legítimamente constituidas, son aquellos entes que han sido creados conforme a ley.

diligencia los actos de violencia en su contra; y, sancionar a los responsables intelectuales y materiales.^{2/}

Por lo que se refiere a la coordinación de acciones y concurrencia con las responsabilidades entre la SEGOB, la CNDH, la CEAV, la PGR y los gobiernos estatales y municipales, la ASF revisó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, con lo que se observó lo siguiente:

ANÁLISIS NORMATIVO DE LA COORDINACIÓN Y CONCURRENCIA QUE ESTABLECE A LA SEGOB, LA CNDH, LA CEAV Y LA PGR (AHORA FGR) EL MANDATO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PERIODISTAS, ASÍ COMO DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

Normativa	Artículo	Consideraciones de la ASF
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 6, párrafo segundo.- Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.	El mandato constitucional garantiza el derecho humano a la libertad de expresión.
	Artículo 7.- Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.	
	Artículo 73, fracción XXI, inciso a).- El Congreso tiene facultad: para expedir: Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.	El mandato constitucional no considera como facultad del Congreso de la Unión expedir leyes generales en materia de violaciones a la libertad de expresión, lo que limita a disponer de una norma general en materia de protección a periodistas que asegure la distribución de competencias y la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios.
Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. Esta Ley crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.	No se prevé un marco de competencia y concurrencia entre los distintos niveles de gobierno en el otorgamiento e implementación de medidas de prevención y protección que permitan proteger, promover y garantizar los derechos humanos de los periodistas.
	Artículo 4.- La Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones para la	No se prevé la concurrencia de los Estados y municipios con las resoluciones emitidas por

^{2/} Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. Políticas Integrales de protección para personas defensoras, p 12. diciembre de 2017.

Normativa	Artículo	Consideraciones de la ASF
	<p>prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Las resoluciones que emita la Junta de Gobierno serán obligatorias para las autoridades federales, cuya intervención sea necesaria para satisfacer Medidas de Prevención, Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección previstas en esta Ley.</p>	<p>la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas respetando el marco de competencia.</p>
	<p>Artículo 5.- La Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán: I. Un representante de la Secretaría de Gobernación; II. Un representante de la Procuraduría General de la República; III. Un representante de la Secretaría de Seguridad Pública; IV. Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores; V. Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y VI. Cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros.</p>	<p>No se prevé a un representante de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) como integrante del Órgano de Gobierno. No obstante que se trata de una Junta de Gobierno, se faculta a los representantes del Consejo Consultivo del Mecanismo, los cuales son miembros de la sociedad civil, a tener voz y voto en las decisiones de gobierno, lo cual pudiera ocasionar un riesgo en la factibilidad de la implementación de las decisiones acordadas en el pleno, afectando la eficiencia en la operación del Mecanismo de Protección.</p>
	<p>Artículo 17.- La Coordinación Ejecutiva Nacional es el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la Administración Pública Federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo y estará integrada por los representantes de: I. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; II. La Unidad de Evaluación de Riesgos, y III. La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis. Un funcionario de la Secretaría de Gobernación, con rango inmediato inferior a Subsecretario o equivalente, fungirá como Coordinador Ejecutivo Nacional.</p> <p>Artículo 20.- La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida se integra por al menos cinco personas expertas en materia de evaluación de riesgo y protección. Una de ellas deberá serlo en la defensa de derechos humanos y otra del ejercicio del periodismo y libertad de expresión. Asimismo, se conforma por un representante de la Secretaría de Gobernación, un representante de la Procuraduría General de la República y un representante de la Secretaría de Seguridad Pública, todos con atribuciones para la implementación de las Medidas Urgentes de Protección.</p> <p>Artículo 22.- La Unidad de Evaluación de Riesgos se integra por al menos cinco personas expertas en materia de evaluación de riesgo y protección, al menos una de ellas deberá serlo en la defensa de derechos humanos y otra del ejercicio del periodismo y libertad de expresión.</p> <p>Artículo 23.- La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis es un órgano auxiliar de carácter técnico y científico de la Coordinación (...).</p>	<p>A diferencia de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, no se establece que las Unidades de Evaluación de Riesgos, y de Prevención, Seguimiento y Análisis estén integradas de manera colegiada por representantes de los miembros del Mecanismos de Protección; además de que en el caso de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida no se establecen funciones específicas para cada uno de los representantes de la entidades que la integran, lo que ocasiona que dichas Unidades operen como áreas administrativas de la SEGOB, lo cual limita una efectiva operación coordinada del Mecanismo de Protección.</p>

Normativa	Artículo	Consideraciones de la ASF
	<p>Artículo 46.- La Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias celebrarán Convenios de Cooperación para hacer efectivas las medidas previstas en el Mecanismo para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.</p> <p>Décimo transitorio.- Los Convenios de Cooperación a que se refiere el artículo 46 deberán celebrarse en un término de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.</p>	<p>La cooperación de las Entidades Federativas queda supeditada a la firma de cooperación con la federación, mediante la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo de Protección, lo cual no tiene un carácter vinculante ni de concurrencia para las autoridades estatales y no prevé la inclusión de los gobiernos municipales.</p>

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el SEGOB; CNDH; FGR y la CEAV.

Con el análisis del mandato establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de libertad de expresión, se identificó que si bien se establece como un derecho humano el libre acceso a la información y la obligación del Estado mexicano de su protección ante violaciones a éste derecho; con la revisión de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, se observó que dicha ley crea, en 2012, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, pero no prevé un marco de competencia y concurrencia entre los distintos niveles de gobierno en el otorgamiento e implementación de medidas de prevención y protección que permitan proteger, promover y garantizar los derechos humanos de los periodistas; no obstante, no se establece como mandato constitucional la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley general orientada a proteger a los periodistas con objeto de promover y garantizar el derecho humano a la libertad de expresión; asimismo, con la revisión de las actas de sesión de la Junta de Gobierno del Mecanismo de protección, se constató que no recibió por parte de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis ni de la Coordinación Ejecutiva Nacional propuestas de reformas a la ley, y la Coordinación Ejecutiva Nacional tampoco realizó propuestas ni impulsó reformas al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que permitieran contar con una ley general.

Dicha situación ocasiona que en las resoluciones emitidas por la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección sean obligatorias únicamente para las autoridades federales, limitando la concurrencia con los gobiernos de los estados y municipios en la determinación e implementación de las medidas de prevención, medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección. Cabe señalar que cuatro representantes del Consejo Consultivo forman parte de la Junta de Gobierno, con derecho a voz y voto; no obstante, dichos representantes del citado Consejo son ciudadanos y no autoridades, lo cual pudiera ocasionar un riesgo en la factibilidad de la implementación de los acuerdos establecidos en el pleno de la Junta de Gobierno, afectando la eficiencia en la operación del Mecanismo de Protección.

Del mismo modo, se identificó que el Mecanismo de Protección cuenta con una Coordinación Ejecutiva Nacional, a cargo de la SEGOB, responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la Administración Pública Federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo; no obstante, como ya se señaló, la cooperación de los gobiernos estatales, conforme a la ley, queda supeditada a la voluntad de dichos gobiernos para firmar convenios de cooperación con la Coordinación Ejecutiva Nacional, además de que no se prevé la cooperación de los gobiernos municipales.

Asimismo, se observó que la Coordinación Ejecutiva Nacional dispone de tres unidades auxiliares: 1) Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; 2) Unidad de Evaluación de Riesgos, y 3) Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis. Con la revisión de su integración se constató que en el primer caso, si bien la unidad está integrada por un representante de la SEGOB, uno de la PGR y un Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la ley no establece las funciones específicas para cada uno de los integrantes; en tanto que, para el segundo y tercer caso, no se establece que dichas unidades sean integradas de manera colegiada por representantes de los miembros del Mecanismos de Protección, lo que ocasiona que las tres unidades auxiliares operen como áreas administrativas de la SEGOB limitando la operación coordinada de las acciones en materia de prevención y protección de periodistas.

Además, la citada Ley no señala a la CEAV como miembro de la Junta de Gobierno del Mecanismo, por lo que únicamente participa en las sesiones como invitado, sin derecho a voz, ni de voto, lo que no permite una coordinación de acciones en el marco del Mecanismo de Protección que asegure la atención integral ni la reparación del daño ocasionado a los periodistas agraviados.

Adicionalmente, la ASF identificó que antes de la aprobación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2018, la PGR fue sustituida por la Fiscalía General de la República (FGR) dotándola de autonomía; además, la PGR era un miembro permanente en la Junta de Gobierno con voz y voto, pero conforme al artículo Quinto Transitorio de la Ley Orgánica, que establece que “quedan derogadas todas las disposiciones que se contrapongan a la presente Ley y al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)”, actualmente, la FGR participa únicamente como invitado en la Junta de Gobierno y no tiene voto, sólo derecho a voz, circunstancia que fue hecha de conocimiento a esta ASF, mediante minuta de trabajo de 24 de octubre de 2019.

En cuanto a si la Ley en la materia asegura una protección integral a los periodistas, la cual se logra mediante la coordinación de las acciones de prevención, protección, atención y procuración de justicia que llevan a cabo la SEGOB, la CNDH, la PGR ahora FGR, la CEAV, y los gobiernos estatales, la ASF revisó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; el Acuerdo de creación de la FEADLE; la Ley General de Víctimas, y el Estatuto Orgánico de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, con lo que se observó lo siguiente:

ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO QUE ESTABLECE LAS FUNCIONES DE LA SEGOB, LA CNDH, LA CEAV Y LA PGR (AHORA FGR) EN MATERIA DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, ATENCIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PERIODISTAS

Normativa	Artículo	Entidad responsable	Materia	Consideraciones de la ASF
Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	<p>Artículo 4.- La Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.</p> <p>Artículo 5.- La Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán:</p> <p>I. Un representante de la Secretaría de Gobernación;</p> <p>II. Un representante de la Procuraduría General de la República;</p> <p>V. Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,</p>	SEGOB PGR CNDH	Prevención Protección	Las atribuciones de la SEGOB, la PGR y la CNDH, se refieren específicamente a acciones en materia de prevención y protección, mediante su participación en la Junta de Gobierno para la toma de decisiones en dichas materias.
	<p>Artículo 18.- La Coordinación Ejecutiva Nacional contará con las siguientes atribuciones:</p> <p>II. Comunicar los acuerdos y resoluciones de la Junta de Gobierno a las autoridades encargadas de su ejecución;</p> <p>V. Elaborar y proponer, para su aprobación a la Junta de Gobierno, los manuales y protocolos de medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección;</p> <p>VII. Instrumentar los manuales y protocolos de medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección;</p> <p>X. Dar seguimiento e implementar las decisiones de la Junta de Gobierno.</p>	SEGOB	Prevención Protección	Las atribuciones de la Coordinación Ejecutiva Nacional se refieren específicamente a acciones en materia de prevención y protección, mediante la elaboración y propuesta e instrumentación del marco normativo respecto de las medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección; así como del seguimiento a las decisiones de la Junta de Gobierno.
	<p>Artículo 19.- La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida es un órgano técnico y auxiliar de la Coordinación para la recepción de las solicitudes de incorporación al Mecanismo, la definición de aquellos casos que serán atendidos por medio del procedimiento extraordinario definido en esta Ley y contará con las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Recibir las solicitudes de incorporación al Mecanismo;</p> <p>V. Emitir e implementar de manera inmediata las medidas urgentes de protección;</p> <p>VI. Informar a la Coordinación sobre las medidas urgentes de protección implementadas;</p> <p>VII. Elaborar, evaluar y actualizar periódicamente el protocolo para la implementación de medidas urgentes de protección;</p>	SEGOB PGR SSP	Protección	Las atribuciones de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida se refieren específicamente a acciones en materia de protección, por medio de la incorporación al Mecanismo de Protección a los periodistas agraviados; así como la emisión e implementación de medidas urgentes de protección, y elaboración de protocolos.
	<p>Artículo 21.- La Unidad de Evaluación de Riesgos es el órgano auxiliar, de carácter técnico y científico de la Coordinación que evalúa los riesgos, define las Medidas Preventivas o de Protección, así como su temporalidad y contará con las siguientes atribuciones:</p> <p>II. Definir las Medidas Preventivas o las Medidas de Protección;</p>	SEGOB	Protección	Las atribuciones de la Unidad de Evaluación de Riesgos se refieren específicamente a acciones en materia de protección, mediante la elaboración de evaluaciones de riesgo y la definición de las medidas preventivas y de protección, así como su seguimiento.

Normativa	Artículo	Entidad responsable	Materia	Consideraciones de la ASF
	III. Dar seguimiento periódico a la implementación de las Medidas Preventivas o de Protección para, posteriormente, recomendar su continuidad, adecuación o conclusión.			
	Artículo 23.- La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis es un órgano auxiliar de carácter técnico y científico de la Coordinación y contará con las siguientes atribuciones: I. Proponer Medidas de Prevención; II. Realizar el monitoreo nacional de las Agresiones con el objeto de recopilar, sistematizar la información desagregada en una base de datos y elaborar reportes mensuales; III. Identificar los patrones de Agresiones y elaborar mapas de riesgos; IV. Evaluar la eficacia de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección implementadas.	SEGOB	Prevención Protección	Las atribuciones de la Unidad de Evaluación de Riesgos se refieren específicamente a acciones en materia de prevención y protección, por medio de la propuesta de medidas de prevención; el monitoreo nacional de agresiones y la identificación de patrones; así como la elaboración de mapas de riesgo; y la evaluación de la eficacia de las medidas preventivas, de protección y urgentes de protección.
Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	Artículo 42.- La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida es el órgano técnico y especializado de la Coordinación Ejecutiva Nacional. Artículo 43.- Este órgano estará integrado por al menos 5 expertos en materia de evaluación de riesgo y protección.	SEGOB PGR	Protección	Las atribuciones de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida se refieren específicamente a acciones en materia de protección, mediante la evaluación de riesgos.
	Artículo 44.- La Unidad de Evaluación de Riesgos es el órgano técnico y científico de la Coordinación Ejecutiva Nacional, quien además de las atribuciones señaladas en la Ley, definirá un plan de protección integral de acuerdo a las características del peticionario o beneficiario.	SEGOB	Protección	Las atribuciones de la Unidad de Evaluación de Riesgos se refieren específicamente a acciones en materia de protección, por medio de la definición de planes de protección integral a los periodistas.
	Artículo 45.- La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis es el órgano técnico y especializado de la Coordinación Ejecutiva Nacional tendrá, además de las atribuciones señaladas en la Ley, las siguientes: II. Elaborar propuestas de políticas públicas dirigidas a la prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas; III. Realizar actividades tendientes al fortalecimiento y evaluación de las medidas y prevención de futuras situaciones de riesgo, tales como capacitación, difusión y enlace institucional.	SEGOB	Prevención Protección	Las atribuciones de la Unidad de Evaluación de Riesgos se refieren específicamente a acciones en materia de prevención y protección, mediante la elaboración de propuestas de políticas públicas para la prevención y protección; y el fortalecimiento y evaluación de medidas, así como la prevención de situaciones de riesgo, y la capacitación y difusión.
Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 6.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones: I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos.	CNDH	Atención	Las atribuciones de la CNDH se refieren específicamente a acciones en materia de atención de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, mediante la recepción de quejas y la investigación de presuntas violaciones.
Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Quinta Visitaduría General, Funciones: Conocer sobre quejas, recursos de queja e impugnaciones por presuntas violaciones a derechos humanos, (...) relacionadas con (...) periodistas (...) fin de proporcionar la defensa necesaria y el respeto a sus derechos.	CNDH	Atención	Las atribuciones de la Quinta Visitaduría General de la CNDH se refieren específicamente a acciones en materia de atención de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos

Normativa	Artículo	Entidad responsable	Materia	Consideraciones de la ASF
	Implementar las medidas y/o mecanismos necesarios para la atención de quejas; investigación para la resolución de un asunto; conciliaciones; incompetencias; recomendaciones			relacionadas con periodistas, mediante la atención de las quejas, el otorgamiento de defensa del quejoso y la implementación de medidas o mecanismos necesarios para su atención.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Artículo 4, Apartados A y B, inciso d.- Corresponde al Ministerio Público de la Federación (...) perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende: A) En la averiguación previa recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito; B) Ante los órganos jurisdiccionales: a) ejercer la acción penal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito (...) solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia; d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios, así como para la fijación del monto de su reparación.	PGR	Procuración de justicia	Las atribuciones de la PGR se refieren específicamente a acciones en materia de procuración de justicia, mediante las averiguaciones sobre acciones u omisiones que pudieran constituir un delito, así como ejercer la acción penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, aportando pruebas y promoviendo las diligencias conducentes para la comprobación de los delitos.
Acuerdo de creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión	Acuerdo SEGUNDO.- La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, (...) 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. Acuerdo CUARTO.- El Titular de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, tendrá las facultades siguientes: III. Coordinar a los agentes del Ministerio Público de la Federación designados para investigar y perseguir los delitos de su competencia (...)	PGR	Procuración de justicia	Las atribuciones de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, de la PGR, se refieren específicamente a acciones en materia de procuración de justicia, mediante la investigación y persecución, realizada por los agentes del Ministerio Público de la Federación, respecto de los delitos cometidos en contra de periodistas.
Ley General de Víctimas	Artículo 80. El Gobierno Federal, de las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los sectores social y privado, deberán coordinarse para establecer los mecanismos de organización, supervisión, evaluación y control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas. Artículo 88. La Comisión Ejecutiva tendrá las siguientes funciones y facultades: III. Elaborar anualmente el proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas con el objeto de crear, reorientar, dirigir, planear, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas públicas en materia de atención a víctimas, y proponerlo para su aprobación al Sistema.	CEAV Gobiernos estatales Gobiernos municipales	Atención	Las atribuciones de la CEAV, los gobiernos estatales y municipales corresponden específicamente a acciones coordinadas en materia de atención a periodistas en su calidad de víctimas de delito, para asegurar su atención integral y reparación del daño.

Normativa	Artículo	Entidad responsable	Materia	Consideraciones de la ASF
	XXIII. Establecer medidas que contribuyan a garantizar la reparación integral, efectiva y eficaz de las víctimas que hayan sufrido un daño como consecuencia de la comisión de un delito o de la violación de sus derechos humanos.			
Estatuto Orgánico de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	Artículo 2.- La CEAV, es la encargada de fungir como órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, y tiene como principal atribución realizar las acciones necesarias para que las víctimas de delito o de violaciones a derechos humanos tengan acceso a la atención, asistencia y protección (...).	CEAV	Atención	Las atribuciones de CEAV corresponden específicamente a acciones en materia de atención a periodistas en su calidad de víctimas de delito, para asegurar su atención integral y reparación del daño.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el SEGOB; CNDH; FGR y la CEAV.

Se observó que la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece las funciones de la SEGOB, la PGR y la CNDH referentes a la prevención y protección, mediante su participación en la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para la toma de decisiones en dicha materia; además, la ley establece para el caso específico de la SEGOB que, mediante la Coordinación Ejecutiva Nacional y sus tres unidades auxiliares, tiene la facultad de proponer e instrumentar el marco normativo en materia de prevención y protección de periodistas, la incorporación al Mecanismo de Protección a los periodistas agraviados, la evaluación del riesgo de los periodistas, la emisión e implementación de Medidas para su protección, así como el desarrollo de medidas de prevención, tales como, el monitoreo de agresiones y la identificación de patrones, la elaboración de mapas de riesgo y la evaluación de la eficacia de las medidas implementadas por el Mecanismo de Protección.

En cuanto a las acciones en materia de atención y procuración de justicia, se observó que dicha ley no dispone ni establece mecanismos ni facultades que aseguren una adecuada coordinación y concurrencia de las acciones que realizan la CNDH, la CEAV y la PGR las cuales están establecidas en otras disposiciones normativas específicas, como lo es la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para la CNDH facultada para la atención de quejas y la investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos, entre ellos los de periodistas; la Ley General de Víctimas y el Estatuto Orgánico de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que da atribuciones a la CEAV para atender a las víctimas de delitos, entre ellos los periodistas, a fin de asegurarles una protección integral y resarcirles el daño ocasionado por los agravios cometidos en su contra; así como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Acuerdo de creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión que faculta a la PGR (ahora FGR) para procurar justicia a los periodistas agraviados, mediante la investigación y la persecución de los delitos cometidos en su contra; lo anterior en virtud de la naturaleza jurídica de cada entidad, es decir que realizan actos que la normativa les faculta hacer con base a los fines por los que fue creada cada entidad.

Con base en lo anterior, la ASF concluyó que no obstante que de 2013 a 2018, la Junta de Gobierno no recibió por parte de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis ni de la Coordinación Ejecutiva Nacional propuestas de reformas a la ley, y tampoco la Coordinación Ejecutiva Nacional realizó propuestas ni impulsó reformas a la citada Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos

Humanos y Periodistas, dicha legislación se encuentra desactualizada, lo que ha motivado que la CEAV no esté integrada como miembro de la Junta de Gobierno del Mecanismo, lo que limita su participación a ser invitado sin derecho a voz ni a voto, en tanto que la PGR (ahora FRG), derivado de la publicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, en el DOF el 20 de diciembre de 2018, la PGR (ahora FGR) participa en la Junta de Gobierno únicamente como invitado y no tiene voto, sólo derecho a voz, lo que no permite una coordinación de acciones en el marco del Mecanismo de protección que asegure la atención integral ni la reparación del daño ocasionado a los periodistas agraviados, así como la procuración de justicia a los mismos. Respecto del Consejo Consultivo cuatro representantes forman parte de la Junta de Gobierno, con derecho a voz y voto; no obstante, dichos representantes son ciudadanos y no autoridades, lo cual pudiera ocasionar un riesgo en la factibilidad de la implementación de los acuerdos establecidos en el pleno de la Junta de Gobierno.

Con el oficio núm. DGADGF/040/2020, la ASF notificó a la Instancia de Control en la Secretaría de Gobernación, los hallazgos detectados, para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar.

Asimismo, dicho instrumento jurídico establece las funciones de la SEGOB, la PGR y la CNDH referentes a la prevención y protección, mediante su participación en la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para la toma de decisiones en dicha materia, pero no dispone ni establece mecanismo ni facultades que aseguren una adecuada coordinación y concurrencia de las acciones que realizan la CNDH, la CEAV y la PGR en materia de atención y procuración de justicia, las cuales están establecidas en la normativa que les faculta a asegurar una protección integral y resarcir los daños a los periodistas agraviados, en su carácter de víctimas, así como la atención de las quejas por violaciones a sus derechos humanos, entre ellos el de la libertad de expresión, y a la investigación y persecución de los delitos cometidos en su contra; lo que no permite disponer de una política de Estado que asegure una protección integral a los periodistas mediante la previsión de las materias de prevención, protección, atención y procuración de justicia.

2018-0-04100-07-1762-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación por medio de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis y de la Coordinación Ejecutiva Nacional, proponga e impulse reformas a los artículos 1, 4, 5, fracciones I, II, III, IV, V y VI, 17, 18, 20, 22, 23 y 46, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, su Reglamento y demás disposiciones que rigen al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a efecto de mantener actualizada la normativa aplicable al Mecanismo de Protección, considerar la coordinación y concurrencia de las acciones de prevención, protección, atención y procuración de justicia, que permita otorgar una protección integral a los periodistas agredidos, y dar mayor eficiencia al funcionamiento del Mecanismo de protección, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 8, fracción X y 65 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y artículo 45, fracción I, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación, por medio de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis y de la Coordinación Ejecutiva Nacional elabore, proponga e impulse un manual o reglamento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en el que se establezcan las atribuciones de cada una de sus áreas específicas que lo integran, así como de sus órganos colegiados, a efecto de cumplir con lo que establece la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su Reglamento, en cumplimiento de los artículos 8, fracción X y 65 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y artículo 45, fracción I, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

2018-0-04100-07-1762-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación por medio de la Coordinación Ejecutiva Nacional y de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis revise los artículos 5, fracción VI, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y evalúe la posibilidad de dar voz pero no voto al Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, a efecto de no ocasionar un riesgo en la implementación de los acuerdos que se establecen en el pleno de la Junta de Gobierno y evitar que se afecte la eficiencia en la operación del Mecanismo de Protección, en cumplimiento de los artículos 8, fracción X y 65 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y artículo 45, fracción I, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

2. Coordinación del Mecanismo de Protección

La Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Las resoluciones que emita la Junta de Gobierno serán obligatorias para las autoridades federales, cuya intervención es necesaria para satisfacer Medidas de Prevención, Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección.

La evaluación del quehacer del Mecanismo de Protección se dividió en cinco apartados: a) conformación de la Junta de Gobierno; b) sesiones de trabajo; c) integración de las actas de sesión de la Junta de Gobierno; d) cumplimiento de los acuerdos y e) funcionamiento del Consejo Consultivo, y abarcó el periodo de 2012-2018, toda vez que se analizó desde la creación del mecanismo.

a) Conformación de la Junta de Gobierno

De la revisión de la Ley y su Reglamento, se identificó que el Mecanismo de Protección está integrado por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional.

En cuanto a la Junta de Gobierno se identificó que ésta es la instancia máxima del mecanismo y el principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección, la cual está conformada por

un Presidente, cuya función es desempeñada por el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la SEGOB, por una Secretaría Técnica y una Ejecutiva cuyas funciones descansan en la Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN); 5 representantes de las dependencias y entidades de la APF y 4 representantes de organizaciones de la sociedad civil, así como con 5 invitados permanentes con derecho a voz, como se muestra en el cuadro siguiente:

**ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN
PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS**

Entidades que lo conforman	
Junta de Gobierno	
Presidente Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración (SEGOB)	
Secretaría Técnica y Secretaría Ejecutiva Coordinador Ejecutivo Nacional (SEGOB) (Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida)	
Integrantes (Nivel de Subsecretario, voz y voto)	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaría de Gobernación (SEGOB) 2. Procuraduría General de la República (PGR, hoy Fiscalía General de República) 3. Secretaría de Seguridad Pública (SSP, hoy Secretaria de Seguridad Pública y Protección Ciudadana) 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) 5. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) 6. Cuatro representantes del Consejo Consultivo (CC)
Invitados permanentes (voz)	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNU) 2. Representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) 3. Representante del Poder Judicial de la Federación (PFJ) 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República (CDHS) 5. Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados (CNCD)
Consejo consultivo	
Presidente	
Consejero - defensor de derechos humanos	
Integrantes:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejero titular, defensor de derechos humanos 2. Consejera titular, defensora de derechos humanos 3. Consejera titular, experta en libertad de expresión 4. Consejera titular, experta en libertad de expresión 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Consejero suplente, académico 6. Consejero suplente, académico 7. Consejera suplente, periodista 8. Consejero suplente, defensor de derechos humanos
Coordinación Ejecutiva Nacional (Secretario Ejecutivo)	
Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida Unidad de Evaluación de Riesgos Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEGOB, por medio de los oficios núms. URC/605/2019 del 29 de julio de 2019 y el URC/865/2019 del 3 de octubre de 2019

Asimismo, el Mecanismo de Protección dispone de un Consejo Consultivo como órgano de consulta de Junta de Gobierno, quien está integrado por nueve consejeros, de organizaciones civiles dedicados a la defensa y protección de los derechos humanos y uno de ellos será presidente elegido entre ellos, éstos serán elegidos por organizaciones civiles involucradas en la defensa y protección de los derechos

humanos, así como en el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión, mediante convocatoria, la cual tendrá una amplia difusión.

Al respecto, de la integración del Consejo, se identificó que éste fue instalado el 19 de octubre de 2012, con la participación de 17 representantes de la sociedad civil, ocho especialistas en defensoría en derechos humanos, siete especialistas en periodismo y dos académicos, quienes estarían en función durante 4 años; sin embargo, el Consejo Consultivo no acreditó la experiencia o conocimientos en la defensa o promoción de derechos humanos y el ejercicio del periodismo; asimismo, se verificó que en 2015, fueron sustituidos, de los cuales, a 2018, tres de ellos siguen en funciones y son beneficiario del Mecanismo del Protección.

Asimismo, cuenta con una CEN, cuya actividad está a cargo del Titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB, quien es responsable de coordinarse con las entidades federativas, las dependencias de la APF y organismos autónomos; así como del funcionamiento del mecanismo, el cual está integrado por tres unidades: recepción de casos y reacción rápida; evaluación de riesgos y la de prevención, seguimiento y análisis.

Sobre el particular, en materia de diseño, se constató que ni la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ni su Reglamento definen las funciones que los miembros de la Junta de Gobierno deben desempeñar al interior del Mecanismo de Protección para asegurar una adecuada coordinación e implementación de las acciones que garanticen el cumplimiento de los acuerdos tomados por la Junta de Gobierno, en relación con la prevención y Protección de los derechos humanos.

En cuanto a las acciones de coordinación definidas en la Ley, entre las entidades federativas y el Mecanismo Federal, de la revisión de las actas, se identificó que, en su primera sesión ordinaria de la Junta de Gobierno del 10 de julio de 2012, se aprobó la instalación de la Junta de Gobierno y el modelo de convenio de cooperación que celebrarán la junta por medio de la CEN y las entidades federativas, con el objeto de establecer las bases de cooperación para implementar y operar las medidas de prevención, preventivas, de protección y urgentes que garanticen la vida, la integridad, libertad y seguridad de los periodistas.

De la revisión a los convenios de cooperación se observó que, con el decreto de creación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y conforme a lo establecido en el artículo décimo transitorio, la SEGOB, en su carácter de CEN en el marco del Mecanismo de Protección, firmó 25 convenios de cooperación, con el mismo número de estados, de las 32 las entidades federativas, los estados de Baja California Sur y Norte; Nuevo León; Quintana Roo; Sonora; Tlaxcala y Ciudad de México no firmaron convenio, lo cual mostró que los gobiernos de dichos Estados no se alinearon al artículo transitorio de la Ley ni tuvieron interés por cumplir el objetivo que mandata la ley y la Constitución Política referente a promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

Al respecto, la SEGOB en su carácter de CEN en el marco del Mecanismo de Protección, informó mediante nota informativa, que los convenios de cooperación celebrados entre la Federación y las entidades federativas son producto de la buena fe, por lo que no existe una obligación del Estado cumplir con los compromisos.

Asimismo, señaló que ante el incremento de agresiones contra los periodistas y la falta de compromisos por parte de las entidades federativas, el 17 de mayo de 2017 la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el Presidente de la República, convocaron a los titulares de los ejecutivos estatales para definir acciones relacionados a la libertad de expresión y la protección de periodistas y, con ello, establecer un esquema nacional de coordinación entre los dos ámbitos de gobierno, a fin de crear Unidades Estatales de Protección o Mecanismos de Protección en las que no existieran, así como un protocolo de actuación para hacer frente a las situaciones de riesgo que han estado viviendo los periodistas.

Al respecto, la secretaría proporcionó los convenios firmados en 2018, de su revisión se identificó que Baja California Sur y la Ciudad de México, decidieron firmar convenio después de 6 años de puesta en operación el mecanismo, mientras que Durango, Guerrero, San Luis Potosí y Sinaloa ratificaron su participación y, con ello, su compromiso de establecer las bases de cooperación y coordinación para implementar y operar las medidas de prevención, preventivas, de protección y urgentes que garanticen la vida, la integridad, libertad y seguridad de los periodistas, anulando el anterior convenio, lo que evidenció la baja concurrencia de los estados por atender los acuerdos definidos entre la CONAGO.

Asimismo, se identificó que Baja California Norte, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala siguen sin firmar convenio de cooperación, por lo que aun cuando, la Junta de Gobierno en el marco del Mecanismo de Protección, tiene como miembro permanente un representante de la CONAGO, no se han establecido acuerdos en conjunto para que las entidades federativas cumplan con los convenios y los compromisos definidos.

De la revisión a dichos instrumentos se observó que los convenios de 2012 y 2018 presentaron los mismos objetivos y compromisos referentes a la implementación, ejecución y seguimiento de las medidas de prevención, preventivas, de protección y urgentes acordadas por la Junta de Gobierno, sin que la SEGOB justificara las razones ; asimismo, se constató que los convenios firmados en 2018 no establecieron la creación de Unidades Estatales de Protección (UEP) o Mecanismos Estatales (ME) ni los instrumentos de coordinación de las acciones de prevención de agresiones entre las UEP y ME como se acordó en la reunión del 17 de mayo de 2017 entre la CONAGO y las entidades federativas.

Al respecto, la SEGOB, en su carácter de CEN, mediante nota informativa informó a la ASF, que inicialmente todas las entidades federativas contaban con un enlace, el cual era el encargado de atender las situaciones de emergencia, como es la reacción rápida y la implementación de medidas de protección aprobadas por la Junta Gobierno, aun cuando no contaran con convenio de cooperación; algunas entidades federativas han sido proactivas y han modificado sus estructuras para establecer Unidades Estatales de Protección dedicadas a atender agresiones contra periodistas y han creado Mecanismos de Protección como lo es el caso de: Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero y Morelos.

Sin embargo, la ASF observó que aun cuando las entidades federativas han modificado sus estructuras orgánicas para que la atención sea focalizada, estas acciones no son resultado de los convenios firmados ante la CONAGO.

Lo anterior evidenció que los instrumentos elaborados por la SEGOB, en su carácter de Coordinador Ejecutivo Nacional, para establecer una cooperación entre las entidades federativas y la federación y,

con ello, cumplir con lo mandatado por la Constitución Política y el objetivo de la ley, presentaron una base jurídica débil y endeble.

En cuanto a la elaboración de un protocolo como instrumento para la coordinación de acciones entre las entidades federativas y el Mecanismo de Protección, la SEGOB en su carácter de CEN del Mecanismo de Protección, proporcionó el “Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” aprobado por la CONAGO y la Junta de Gobierno en agosto de 2017.

De su revisión se identificó que dicho instrumento tiene como objetivo establecer los procesos, procedimientos y las acciones de articulación y coordinación a desarrollar entre el Mecanismo Federal y las Unidades Estatales de Protección o Mecanismos Estatales para la implementación de medidas de prevención y de protección que permitan garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Al respecto, se solicitó al CEN los avances a 2018 sobre la creación de Unidades Estatales de Protección y Mecanismo Estatales, así como las acciones implementadas entre la Federación y las entidades federativas para coordinarse; sin embargo, no se acreditaron las acciones efectuadas en el marco de la reunión entre la CONAGO y las entidades federativas.

b) Sesiones de trabajo

De conformidad con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Junta de Gobierno sesionará ordinariamente una vez al mes hasta agotar todos los temas programados para esa sesión y de manera extraordinaria cuando por relevancia o urgencia del tema a tratar. Al respecto, de la revisión a las actas de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección de 2012-2018, se identificó que ésta sesionó ordinariamente 71 veces cada mes, conforme lo establece la Ley y 11 veces de manera extraordinaria, por lo que durante el periodo sesionó un total de 82 veces, en las que se establecieron 2,544 acuerdos, de los cuales el 89.2% (2,271) estuvieron orientados a la protección de defensores y periodistas y el 10.8% (274) se relacionaron con procesos administrativos, que van desde la aprobación de planes anuales de trabajo; aprobación de lineamientos para el reconocimientos de defensores de derechos humanos; aprobación del presupuesto del programa operativo del Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, avances de los planes de contingencia de Chihuahua, entre otros, como se muestra en el cuadro siguiente:

ACUERDOS APROBADOS POR LA JUNTA DE GOBIERNO PARA LA PROTECCIÓN DE PERIODISTAS, 2012-2013

(Acuerdos)

Año	Actas emitidas	Total de acuerdos (a)	Acuerdos orientados a la Protección de defensores y periodistas			Acuerdos orientados a procesos administrativos (e) =(d)-(a)	Porcentaje de acuerdos orientados a la protección de periodistas (f)=((d)/(a)*100)	Porcentaje de acuerdos orientados a actividades administrativas (g)=((d)/(a)*100)
			Casos ordinarios (b)	Casos extraordinarios (c)	Total (d)=(b)+(c)			
2012	6	40	7	0	7	33	17.5	82.5
2013	14	87	40	10	50	37	57.5	42.5
2014	10	213	1,38	52	190	23	89.2	10.8
2015	13	407	248	117	365	42	89.7	10.3
2016	13	482	325	119	444	38	92.1	7.9
2017	13	589	389	157	546	43	92.7	7.3
2018	13	727	467	202	669	58	92.0	8.0
Total	82	2,544	1,614	657	2,271	274	89.2	10.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEGOB, por medio de los oficios núms. URC/605/2019 del 29 de julio de 2019; el URC/865/2019 del 3 de octubre de 2019

Para 2018, se observó que la Junta de Gobierno emitió 727 acuerdos, de los cuales el 92.0% (669) se orientaron a la aprobación de medidas de protección, mientras que el 8.0% (58) se enfocaron en actividades relacionadas con aprobaciones y tomas de conocimiento orientados a procesos administrativos, lo que evidenció que el Mecanismo de Protección se centra en otorgar medidas de protección para salvaguardar su integridad y vida, por lo que no estableció acuerdos sustantivos orientados a la prevención de los agravios, mediante los que se asegurara el disponer de diagnósticos, planes de contingencia, alertas tempranas, mapas de riesgo y monitoreo de agresiones, en el ámbito federal y estatal, por lo que el Mecanismo de Protección operó como una instancia reactiva.

En cuanto a los casos que han sido presentados ante la Junta de Gobierno para su revisión y aprobación durante el periodo, se identificó que, de los 2,271 casos para evaluar el riesgo, el 37.7% (856) fueron casos nuevos; el 30.7% (696) fueron reevaluaciones y el 13.7% (306) fueron seguimiento de casos, como se muestra en el cuadro siguiente:

ASUNTOS APROBADOS POR LA JUNTA DE GOBIERNO PARA LA PROTECCIÓN DE PERIODISTAS, 2012-2018

(Casos)

Año	Casos ordinarios	Casos extraordinarios	Total	Asuntos aprobados por la Junta de Gobierno							
				Evaluaciones	Reevaluación	Modificación de medidas	Casos concluidos	Recursos de Inconformidad	Seguimiento de casos ^{1/}	Informe de Amparo	Retorno
2012	7	0	7	7	0	0	0	0	0	0	0
2013	40	10	50	35	12	0	0	2	1	0	0
2014	138	52	190	83	71	12	13	10	1	0	0
2015	248	117	365	130	121	55	28	11	20	0	0
2016	325	119	444	142	126	35	17	14	108	2	0
2017	389	157	546	264	103	57	5	8	104	5	0
2018	467	202	669	195	264	121	4	4	78	2	1
Total	1,614	657	2,271	856	696	280	67	49	306	9	1
Part. (%)	71.1	28.9	100.0	37.7	30.7	12.3	3.0	2.2	13.7	0.4	0.04

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEGOB, por medio de los oficios núms. URC/605/2019 del 29 de julio de 2019; el URC/865/2019 del 3 de octubre de 2019.

1/ Incluye reportes, reportes de actividades, informes de actividades.

Respecto de 2018, se observó que, de los 669 asuntos presentados ante la Junta de Gobierno en materia de protección, el 39.9% (264) fueron para aprobar reevaluaciones y el 29.1% fueron evaluaciones de casos nuevos, lo que mostró una disminución de más del 50.0% de ingresos al mecanismo.

Asimismo, se observó que en 6 años que ha operado el Mecanismo de Protección, sólo el 3.0% (67) de los asuntos presentados ante la Junta de Gobierno se han concluido y el 0.04% (1) ha solicitado su retorno, lo que evidenció que las agresiones en contra de los periodistas no han disminuido y persisten los riesgos, por lo que no se ha garantizado la vida, la libertad y la seguridad de quienes ejercen la libertad de expresión.

c) Integración de las actas de sesión de la Junta de Gobierno

De acuerdo con la Ley y su Reglamento, las decisiones de la Junta de Gobierno serán tomadas en proceso deliberativo el cual estará documentado en el acta de la sesión correspondiente e incluirá opiniones y puntos de vista de los integrantes de la Junta, quienes deberán de contar con información necesaria previa a las sesiones para estar en posibilidad de resolver los casos. Asimismo, la Junta de Gobierno nombrará a sus respectivos suplentes quienes deberán tener un nivel jerárquico de director general para la toma de decisiones.

Al respecto, de la revisión de las actas de la Junta de Gobierno de 2018, se constató que de las 13 actas revisadas, el 69.2% (9) incluyen las opiniones y los puntos de vista de los representantes de los miembros de la junta, mientras que el 53.8% (7) se encuentra parcialmente firmadas, ya que no contienen la totalidad de las firmas; además, se constató que dichas actas no presentan el proceso transparente y deliberativo que se hace mediante la votación para determinar las medidas de protección que salvaguardaran la vida de los periodistas; asimismo, se observó que los representantes

que firman las actas de sesión no cumplen con el nivel jerárquico de subsecretario como lo señala la Ley ni presentaron carta de designación como se aprecia en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE ACTAS Y MINUTAS DE LA JUNTA DE GOBIERNO, 2018
(Actas y minutas)

Sesión	Mes	Actas					Minutas					Corresponde el personal firmante con el acta		Carta de designación	
		Opiniones / puntos de vistas		Se encuentran firmadas			Total de minutas	Opiniones / puntos de vistas		Se encuentran firmadas		Sí	No	Sí	No
		Si	No	Sí	No	Parcial		Si	No	Sí	No				
Quincuagésima sexta ordinaria	Enero		X			X	57	1	56	4	53		X		X
Quincuagésima séptima ordinaria	Marzo		X			X	93	26	67	15	78		X		X
Quincuagésima octava ordinaria	Marzo		X	X			n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Quincuagésima novena ordinaria	Abril	X				X	49	11	38	5	44		X		X
Sexagésima ordinaria	Mayo	X			X		50	14	36	8	42		X		X
Sexagésima primera ordinaria	Junio		X			X	44	22	22	14	30		X		X
Sexagésima segunda ordinaria	Julio	X				X	27	10	17	12	15		X		X
Sexagésima tercera ordinaria	Agosto	X			X		84	10	74	21	63		X		X
Sexagésima cuarta ordinaria	Septiembre	X			X		63	12	51	21	42		X		X
Décimo primera extraordinaria	Septiembre	X				X	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sexagésima quinta ordinaria	Octubre	X			X		51	12	39	26	25				
Sexagésima sexta ordinaria	Noviembre	X			X		60	41	19	15	45		X		X
Sexagésima séptima ordinaria	Diciembre	X				X	28	11	17	10	18		X		X
Total	13	9	4	6	0	7	606	170	436	151	455	0	13	0	13

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEGOB, por medio de los oficios núms. URC/605/2019 del 29 de julio de 2019; el URC/865/2019 del 3 de octubre de 2019.

Sobre el particular, la SEGOB, en su carácter de CEN, informó que el proceso deliberativo y toma de decisiones se encuentra sustentado en minutas de trabajo, las cuales son elaboradas en cada mesa de trabajo por cada caso evaluado, mismas que fueron proporcionadas para 2018.

Al respecto, la SEGOB en su carácter CEN, proporcionó la propuesta elaborada por el equipo de consultores de Freedom House, la cual consistió en abordar el análisis de un número proporcional de casos en cuatro mesas de trabajo, durante dos días, y en forma simultánea, en las cuales se define el plan de protección, a efecto de abatir el rezago presentado en 2014, la cual fue aprobada en la décima cuarta sesión ordinaria.

De la revisión a las minutas de trabajo, de 2018, se identificó que de las 606 minutas de trabajo proporcionadas por la SEGOB, el 28.1% (170) presentó un análisis sobre el plan de protección en el que

representantes de la Junta de Gobierno debatieron y tomaron decisiones, mientras que el 71.9% (436) de éstas no presentó un proceso transparente y deliberativo en el que se identificaron las opiniones y los puntos de vista; además, el 75.1% (455) careció de firmas; asimismo, se observó que los representantes que firman las minutas no son los mismos que aparecen en las actas de sesión y no fue posible identificar los puestos y las atribuciones que les fueron conferidos a estos servidores públicos para la toma de decisiones.

Por lo anterior, y de conformidad con lo que establece el Reglamento de la Ley, en el que se indica que la Junta de Gobierno nombrará a sus respectivos suplentes en caso de ausencia, los cuales deberán tener cuando menos el nivel o rango jerárquico de director general o equivalente y deberán contar con facultades de toma de decisiones; la SEGOB, no acreditó contar con las cartas de designación de estos servidores o si cuentan con las atribuciones, lo que evidenció una deficiente intervención y compromisos de los miembros y representantes de la Junta de Gobierno, y su inexistente asunción de los compromisos y acuerdos establecidos en las actas de sesión, lo que conlleva a incumplimiento de funciones por parte de los servidores públicos que debieron asistir o en su caso designar a los representantes.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, por medio del oficio núm. FGR/FEMDH/FEADLE/DEME/166/2019 del 19 de diciembre de 2019, la Fiscalía General de la República remitió notas informativas sobre los servidores públicos que asistirían a las reuniones de la Junta de Gobierno; sin embargo, de su revisión, se observó que el personal que fue designado no cumple con el nivel o rango jerárquico de director general o equivalente que establece el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, por lo que persiste la observación.

Respecto del envío de la información a los miembros de la Junta de Gobierno, de acuerdo con Ley y su Reglamento, le corresponde a la Secretaría Ejecutiva de la Junta proveer información para tomar decisiones y al CEN enviar por lo menos cinco días naturales información que le permita estar en posibilidades de resolver los casos. Al respecto, se revisaron las convocatorias, las órdenes del día y los planes de protección enviados por correo electrónico, a fin de verificar la oportunidad en el análisis de los casos para el otorgamiento de medidas de protección, de su revisión y análisis se constató que los correos electrónicos de notificación enviados a los miembros e invitados de la Junta de Gobierno en 2018, por la SEGOB en su carácter de Secretario Ejecutivo y CEN, no cumplieron con lo establecido por la Ley, toda vez que la información es enviada en promedio dos días antes de la reunión de la Junta de Gobierno. Asimismo, se constató que existen casos como los presentados en las sesiones de junio y octubre, que la información fue remitida el mismo día de la reunión para deliberar, lo que evidenció que los representantes de la PGR, SSP, SRE, CNDH y CC, miembros de la Junta de Gobierno, carecen de elementos suficientes para sustentar sus decisiones sobre la aprobación de planes de protección, lo que deriva a que las medidas de Protección no sean objetivas ni se apeguen a los planes de protección propuestos por la Unidad de Evaluación de Riesgos de la CEN, determinados con base en las evaluaciones de riesgo que realiza.

Con los oficios núms. DGADGF/040/2020 y DGADGF/041/2020, la ASF notificó a las Instancias de Control en la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respectivamente, los hallazgos detectados, para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus

atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar.

d) Acuerdos tomados por la Junta de Gobierno

De conformidad con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Junta de Gobierno sesionará ordinariamente una vez al mes hasta agotar todos los temas programados para esa sesión. Al respecto, se observaron, como parte de sus atribuciones, cuatro principales facultades, que se alinean con la prevención, referentes a aprobar los manuales y protocolos de medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección, y de celebrar, propiciar y garantizar convenios de coordinación y cooperación con diferentes instancias y niveles para la instrumentación de los objetivos del Mecanismo de Protección. En materia de Protección, la Junta de Gobierno tuvo, principalmente, el objetivo de determinar, decretar, evaluar, suspender y, en su caso, modificar las medidas preventivas y las medidas de protección. En la cuestión administrativa, revisar y aprobar el plan anual de trabajo y presentar informes de resultados y aprobación del presupuesto para el fondo.

De la revisión y análisis de las actas de 2018, se observó que la Junta de Gobierno sesionó en 13 ocasiones, en las que se establecieron 58 acuerdos, de los cuales 15 (25.9%) se relacionaron con acuerdos de procesos administrativos en materia de prevención; 26 (44.8%) con la protección y, 17 (29.3%) en materia administrativa.

De manera particular, se observó que los acuerdos relacionados con la prevención se orientaron principalmente a la aprobación de los Lineamientos para el reconocimiento de defensores de derechos humanos y periodistas y la Declaratoria de reconocimiento a personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el estado de Chihuahua, con lo que dio certeza a su atribución en materia de aprobación de manuales y protocolos de medidas preventivas, de protección y urgentes de protección; sin embargo, en su mayoría los acuerdos se concentraron en la toma de conocimiento del asunto por la Junta de Gobierno, sin identificar acciones concretas orientadas a evaluar, retroalimentar o, en su caso, vigilar el cumplimiento de los acuerdos. Además, no se registraron nuevos acuerdos de la Junta de Gobierno para la coordinación y cooperación con diferentes instancias y niveles para la instrumentación de los objetivos del Mecanismo de Protección.

En materia de protección, se observó que éste fue el principal asunto tratado por la Junta de Gobierno, al concentrar el 44.8% de los acuerdos. En cuanto a la relevancia de los mismos, se identificó la orientación a cuatro elementos principales, como fueron los resultados de la evaluación de reubicación temporal; la aprobación de asuntos relacionados con evaluaciones, revaluaciones, reportes de actividades, recursos de inconformidad, solicitudes e informes; asimismo, tópicos alineados con avances de la metodología de análisis de riesgos, aprobándose un criterio que contenga información reservada; con la aprobación de los Lineamientos de apercibimiento y retiro del uso indebido de las medidas de protección y el manual de medidas de protección presentado por la CEN. Al respecto, dichos acuerdos incidieron directamente con la atribución de la Junta de Gobierno, en materia de determinar, decretar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las medidas preventivas y las medidas de protección.

Referente al tema administrativo, se observaron seis tópicos que se considera se orientaron a las atribuciones de la Junta de Gobierno, e incidieron en la aprobación del Plan Anual de Trabajo; Informe de solicitudes de incorporación de defensores al Mecanismo de Protección; Informe de la empresa proveedora de servicios; la Convocatoria para la elección de consejeros; y el conocimiento del informe del estado que guardaron los recursos del fondo, así como lo concerniente a la solicitud, seguimiento y asignación de recursos a éste para el siguiente Ejercicio Fiscal.

Al respecto, se considera que las sesiones de la Junta de Gobierno se orientaron principalmente a la protección. En tanto que la prevención fue un asunto que tuvo poca incidencia, además de que no se cubrieron todos los asuntos de importancia y, en aquellos que se relacionaron con las atribuciones de la Junta de Gobierno, sólo fueron de toma de conocimiento, sin identificarse acciones concretas que permitieran dar seguimiento, retroalimentación o, en su caso, que dieran certeza del cumplimiento de los acuerdos o la generación de nuevos convenios de colaboración para la instrumentación de los objetivos del Mecanismo de Protección, con lo que se concluye que las acciones de la Junta de Gobierno, mediante las sesiones, fueron de carácter reactiva, más que preventiva.

e) Funcionamiento del Consejo Consultivo

De conformidad con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su Reglamento, se señala que el Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno, integrado por nueve consejeros especializados en la protección de periodistas, (cuatro titulares, cuatro suplentes y un presidente), el cual tiene entre sus atribuciones realizar solicitudes de información, dar seguimiento a casos y emitir recomendaciones; atender consultas y formular opiniones que sean solicitadas por la Junta de Gobierno y remitirá a la junta las inconformidades por parte de los beneficiarios sobre la implementación de las medidas preventivas, de protección y urgentes de protección; éste sesionará ordinariamente de manera mensual, procurando que éstas sean sucesivas a la terminación de las sesiones de la Junta de Gobierno.

Al respecto, se observó que los miembros del Consejo Consultivo no sesionaron conforme lo estableció en la Guía del Procedimiento del Consejo, por lo que a seis años de la instalación del Consejo y de operar el mecanismo, éstos han sesionado en 5 ocasiones; asimismo, se identificó que en el periodo 2012-2018, el Consejo llevó a cabo 37 reuniones en las que se expusieron 141 actividades, de las cuales el 62.2% (23) se definieron mediante minutas de trabajo y el 21.6% (8) se plasmaron en documentos denominados reuniones.

De la revisión a las actividades efectuadas por el Consejo Consultivo se identificó que en 2018, se reunió en 4 ocasiones para discutir asuntos relativos a procedimientos administrativos como la revisión del plan de trabajo del Consejo consultivo; elaboración del reglamento del Consejo y manual de procedimientos; proyecto de reforma de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, entre otras.

Respecto de 2012-2017, de las 124 actividades restantes que fueron discutidas en 32 reuniones por el consejo, el 89.5% (111) se enfocaron a actividades adjetivas como integración de la Junta de Gobierno y el Consejo Consultivo, así como el funcionamiento; la elaboración y aprobación de la Guía de Procedimientos, del Manual de Procedimientos, los informes anuales; fortalecimiento del consejo; reuniones efectuadas con organizaciones civiles y la SEGOB, mientras que el 10.5% (13) de las

actividades abordadas por Consejo se enfocaron a temas sustantivos relacionados con la prevención y protección.

Respecto de las inconformidades presentadas por peticionarios y beneficiarios sobre implementación de medidas preventivas, de protección y urgentes de protección y las recomendaciones otorgadas a la junta, de la revisión a los 27 correos electrónicos y 2 capturas de pantalla de conversaciones de WhatsApp relacionados con inconformidades por parte de los beneficiarios, se observó que éstas no se presentaron de manera formal escrita y debidamente firmadas, además, no describen de manera concreta de los agravios no se presentaron la evidencia de los hechos, a fin de acreditar su inconformidad tal y como lo señala la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, por lo anterior, no fue posible evaluar el cumplimiento otorgado al Consejo Consultivo referente a su obligación de remitir a la Junta de Gobierno las inconformidades presentadas por los peticionarios o beneficiarios ni ser órgano de consulta de la junta.

En cuanto a la atribución del Consejo de formular recomendaciones a la Junta de gobierno, de la revisión a los 29 correos electrónicos, no fue posible identificar dichas recomendaciones; asimismo, estas no fueron oficializadas ni presentadas ante la CEN.

Con la auditoría se constató, que el Consejo Consultivo, no operó conforme lo establece la Ley y su Reglamento, toda vez que a seis años de la instalación del Consejo y del Mecanismo de Protección, ésta ha sesionado en 5 ocasiones; asimismo, se observó que de las 37 veces que se ha reunido el consejo, el 89.5% (111) de los temas a tratar se enfocaron a cuestiones administrativas como autorización y revisiones de manuales y lineamientos, mientras que el 10.3% (13) fueron para analizar y discutir acciones de protección y prevención. Además, no cumplió con las atribuciones conferidas en la Ley, toda vez que las consultas, formulación de opiniones, recomendaciones e inconformidades no fueron oficializadas ni presentadas ante la Junta de Gobierno y la CEN, tampoco demostró la realización de labores de difusión acerca de la operación del mecanismo y de cómo solicitar las medidas preventivas, medidas de protección o medidas urgentes de protección, lo que evidenció una falta de organización al interior del Consejo y una desarticulación entre el Consejo Consultivo, la Junta de Gobierno y la Coordinación Ejecutiva Nacional.

2018-0-04100-07-1762-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación en su carácter de Coordinador Ejecutivo Nacional del Mecanismo de Protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, elabore la propuesta de reforma al Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en el que se definan las funciones específicas de los miembros de la Junta de Gobierno que deben desempeñar en el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y al interior de las entidades o dependencias que representan para asegurar una adecuada coordinación e implementación de las acciones que garanticen el cumplimiento de los acuerdos tomados por la Junta de Gobierno, en relación con la prevención y protección de los derechos humanos, además de que se modifique el tipo de convenio a celebrar con las autoridades federales, entidades federativas, órganos públicos u organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión nacionales o internacionales, a fin de asegurar su cumplimiento y, en su caso, definir las sanciones por incumplimiento de estos conforme a lo establecido en los artículos 8, fracciones X, 45, 46 y 47, fracción V, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos

Humanos y Periodistas; 26, 45, fracción I y 74, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación en su carácter de Coordinador Ejecutivo Nacional, modifique el tipo de convenio a celebrar con las autoridades federales, entidades federativas, órganos públicos u organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión nacionales o internacionales, a fin de asegurar su cumplimiento y, en su caso, definir las sanciones por incumplimiento de estos conforme a lo establecido en los artículos 8, fracciones X; 45, 46, 47, fracción V y décimo transitorio, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; 26; 45, fracción I; 74, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación, en su calidad de Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinador Ejecutivo Nacional del Mecanismo de Protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, solicite la intervención del representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores, para que éste, como parte de la Junta de Gobierno, presione a los titulares del ejecutivo de las entidades federativas para que estos cumplan con los acuerdos definidos en los convenios firmados entre la Federación y los Estados, así como los acuerdos definidos en la reunión celebrada el 17 de mayo de 2017 entre la Conferencia Nacional de Gobernadores y los Estados, referentes a la creación de Unidades Estatales de Protección o Mecanismos de Protección en las que no existieran y atender lo señalado por el Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; además, el representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores deberá dar seguimiento de los acuerdos definidos y presentarlos ante la Junta de Gobierno, a fin de hacer efectivo lo pactado y, con ello, garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de los periodistas, en cumplimiento de los artículos 6, fracción II, 8, fracción VI, 46, 47 y décimo transitorio, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; 38, fracciones VIII y IX, y 49, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación, en su carácter de Coordinador Ejecutivo Nacional, establezca la obligatoriedad para que en las actas de sesión de la Junta de Gobierno, se deje evidencia del proceso transparente y deliberativo para el otorgamiento, suspensión o modificación de las medidas preventivas, de protección y urgentes de protección, para asegurar que en todos los casos se incluya de manera detallada la deliberación de los asuntos tratados, el desarrollo de los casos, así como el voto que fue emitido por cada uno de los miembros de la Junta de Gobierno o, en su caso, los representantes; además de asegurar que todos los actos en los que se tomen decisiones se encuentre debidamente firmadas por todos los miembros o representantes en cada sesión, a fin de evitar la

simulación en la operación de la Junta de Gobierno, mediante la adecuada elaboración de las actas de sesión y minutas de trabajo, y la clara evidencia de la intervención de cada uno de los asistentes, y la asunción de los compromisos y acuerdos establecidos, en cumplimiento del artículos 5, fracciones I, II, III, IV, V y VI; 6, fracciones, I, II, III, IV y V; 7; 8, fracción I, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; 21 y 24 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación en su carácter de Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, emita un exhorto a los titulares de las dependencias y entidades para que los representantes que son miembros de la Junta de Gobierno cumplan con el nivel jerárquico que señala la ley, y a su vez, que éstos designen mediante oficio a sus respectivos suplentes en caso de ausencias, los cuales deberán tener cuando menos el nivel o rango jerárquico de director general o equivalente y deberán contar con facultades para tomar decisiones, a fin de asegurar que los asistentes y los participantes en las actas de sesión y mesas de trabajo cumplan los cargos requeridos en el marco normativo, en cumplimiento de los artículos 5, párrafo primero, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; 7 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación, en su carácter de Secretario Técnico, Secretario Ejecutivo de la Junta de Gobierno y Coordinador Ejecutivo Nacional del Mecanismo de Protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, establezca los mecanismos de control y supervisión para asegurar que la información remitida a los miembros de la Junta de Gobierno se envíe 5 días antes de las reuniones de la Junta de Gobierno a fin de asegurar que las decisiones vertidas en el acta sean objetivas, en cumplimiento de los artículos 18, fracción I, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; 10, fracción VI, 11, 16, fracción III y 21 párrafo segundo, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-010 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación, en su calidad de Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, definan acuerdos con el Consejo Consultivo para que éste cumpla con las atribuciones que le fueron conferidas en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su Reglamento; además de asegurarse que los representantes de la sociedad civil cumplan con la experiencia solicitada y evidencie de manera formal escrita y debidamente firmadas las actividades de coordinación que éste realice con los miembros de la Junta de Gobierno y la Coordinación Ejecutiva

Nacional, a fin de asegurar que las decisiones tomadas fueron deliberadas y consideradas para salvaguardar la vida de quienes ejercen la libertad de expresión, en cumplimiento de los artículos 9, 16, fracciones I, II, IV y VI, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; 27, fracción VI, 28, fracción I, 29, fracción, I, II, III y IV y 31, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y el apartado de las sesiones, de la Guía de Procedimientos del Consejo Consultivo e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-0-35100-07-1762-07-001 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su calidad de miembro de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, designe mediante oficio al miembro que formará parte de la Junta de Gobierno, y a su vez, éstos designen mediante oficio a sus respectivos suplentes en caso de ausencias, los cuales deberán tener cuando menos el nivel o rango jerárquico de director general o equivalente y deberán contar con facultades para tomar decisiones, a fin de asegurar que los asistentes y los participantes en las actas de sesión y mesas de trabajo cumplan los cargos requeridos en el marco normativo, en cumplimiento de los artículos 5, párrafo primero, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; 7 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

3. Recursos para la protección de periodistas

En 2018 para la implementación de las acciones orientadas a la protección de periodistas la SEGOB, la CNDH, la CEAV y la PGR, por medio de los Programas presupuestarios P022 Programa de Derechos Humanos, E014 Promover el respeto de los Derechos Humanos de periodistas y personas defensoras de Derechos Humanos, E033 Atención a Víctimas y E002 Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal, respectivamente, ejercieron recursos por 736,046.7 miles de pesos del 35.4% (406,099.2 miles de pesos) menos de lo aprobado, referente a 1,142,145.9 miles de pesos; no obstante, se identificó que los recursos ejercidos por la SEGOB, la CNDH y la CEAV no fueron específicos para las acciones de prevención, protección y atención de periodistas, pero sí los ejercidos por la PGR por medio de la FEADLE que se orientaron únicamente a procurar justicia a las denuncias realizadas contra la libertad de expresión, como se presenta en el cuadro siguiente:

RECURSOS EROGADOS EN LA PROTECCIÓN DE PERIODISTAS; 2018

(miles de pesos y porcentaje)

Programa presupuestario	Cuenta Pública 2018					
	Unidad responsable	Original (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Diferencia (d)=(c)-(a)	Participación
Total de recursos orientados a la protección de periodistas		1,142,145.9	736,789.5	736,046.7	(406,099.2)	100.0
Secretaría de Gobernación						
P022 Programa de Derechos Humanos						
911 Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos		250,255.5	324,955.4	324,955.4	74,699.9	44.2
1000 Servicios Personales		38,941.1	40,975.2	40,975.2	2,034.1	
2000 Materiales y Suministros		59.2	0	0	(59.2)	
3000 Servicios Generales		11,255.2	8,857.3	8,857.3	(2,397.9)	
4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas		200,000.0	275,122.9	275,122.9	75,122.9	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos						
E014 Promover el respeto de los Derechos Humanos de periodistas y personas defensoras de Derechos Humanos						
116 Quinta Visitaduría General		20,510.0	18,949.0	18,571.0	(1,939.0)	2.5
1000 Servicios Personales		14,267.0	14,260.0	13,985.0	(282.0)	
2000 Materiales y Suministros		270.0	72.0	70.0	(200.0)	
3000 Servicios Generales		5,769.0	4,536.0	4,451.0	(1,318.0)	
4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas		57.0	0.0	0.0	(57.0)	
5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles		147.0	81.0	65.0	(82.0)	
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas						
E033 Atención a Víctimas						
602 Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas		853,390.9	376,548.6	376,548.6	(476,842.3)	51.2
1000 Servicios Personales		168,399.2	192,599.8	192,599.8	24,200.6	
2000 Materiales y Suministros		2,982.8	4,181.1	4,181.1	1,198.3	
3000 Servicios Generales		178,008.9	178,713.7	178,713.7	704.8	
4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas		504,000.0	1,054.0	1,054.0	(502,946.0)	
Procuraduría General de la República						
E002 Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal						
602 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión		17,989.6	16,336.5	15,971.6	(2,018.0)	2.1
1000 Servicios Personales		13,999.0	15,091.8	15,091.8	1,092.8	
2000 Materiales y Suministros		245.5	50.2	50.2	(195.3)	
3000 Servicios Generales		3,745.1	1,194.4	829.6	(2915.5)	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta Pública 2018, e información proporcionada por medio de los oficios núm. UAF/DGPYP/1026/2019, del 15 de marzo de 2019, enviado por la SEGOB; núm. CEAV/DGAYF/0273/2019 del 19 de marzo de 2019, por parte de la CEAV; Núm. OM/SAMC/022/2019 del 28 de febrero de 2019, enviado por la FGR.

Del programa presupuestario P022 “Programa de Derechos Humanos” de la SEGOB enfocado a la planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, se aprobó a la unidad responsable (UR) 911 “Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos (UDDH)” 250,255.5 miles de pesos, de los cuales se ejercieron 324,955.4 miles de pesos en la protección de periodistas lo que representó el 44.2% del total de los recursos; sin embargo, el Mecanismo de Protección no contó con una unidad responsable específica en la que se programaran y ejercieran los recursos destinados al Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. La SEGOB informó que el presupuesto asignado al Mecanismo de Protección, coordinado por dicha instancia, operó las medidas de protección mediante el capítulo 4000 correspondiente a Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras Ayudas; con la revisión, la ASF identificó que el presupuesto del Mecanismo de Protección fue orientado únicamente a las acciones de protección, ya que los recursos del capítulo 4000 fueron los ingresos del fideicomiso 10232 “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y

Periodistas” sin que se programaran y erogaran recursos para las acciones de prevención de las agresiones contra periodistas, por lo cual la SEGOB no programó su presupuesto basado en objetivos, metas e indicadores.

Como hechos posteriores, la SEGOB proporcionó el proyecto de PEF para el ejercicio fiscal 2020, con el que se constató la creación de la UR 915 Dirección General para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, responsable del ejercicio del presupuesto orientado de manera específica a las acciones que realiza el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y a la que se le asignaron 214,456.0 miles de pesos; no obstante, con la revisión del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, proporcionado por la SEGOB, la ASF constató que la Unidad para la Defensa de Derechos Humanos y Periodistas solicitó recursos por 335,520.0 miles de pesos, superiores en 121,064 miles de pesos, respecto de lo autorizado para la implementación de las medidas de protección del Mecanismo.

Los recursos ejercidos por la CNDH en el Pp E014 “Promover el respeto de los Derechos Humanos de periodistas y personas defensoras de Derechos Humanos” referente a prestaciones de servicios públicos con la finalidad “Funciones de gobierno”, del cual derivan los recursos erogados de la Quinta Visitaduría General de la CNDH representaron el 2.5% de los recursos de la política de protección de periodistas; no obstante, el presupuesto ejercido de 18,571.0 miles de pesos no fue exclusivo para dar atención a las quejas contra la libertad de expresión, ya que la Quinta Visitaduría General también otorga atención a los Programa de Atención a Migrantes y contra la Trata de Personas; en el capítulo 1000 el presupuesto ejercido disminuyó en 2.0% (282.0 miles de pesos) respecto del original de 14,267.0 miles de pesos; los capítulos 2000 y 3000 presentaron una disminución del 74.1% (200.0 miles de pesos) y 22.8% (1,318.0 miles de pesos) respectivamente, de lo original; el capítulo 5000 erogó 65.0 miles de pesos, 55.8% menos de lo aprobado (147.0 miles de pesos), respecto de las causas de las variaciones efectuadas en el presupuesto aprobado, modificado y ejercido la CNDH no proporcionó el reporte de variaciones.

La CEAV informó que dicha Comisión Ejecutiva maneja un presupuesto integral para la atención de las víctimas, el cual está asignado en el programa presupuestal E033 “Atención a Víctimas” para la prestación de servicios públicos, con el que se atendió a todas las víctimas que establece el artículo cuarto de la Ley General de Víctimas, por lo que no se identificaron los recursos para periodistas agredidos, por lo anterior, el presupuesto erogado por la CEAV para la protección de periodistas representó el 51.2%, respecto del total de presupuesto ejercido por las cuatro entidades; la CEAV erogó 376,548.6 miles de pesos, menor en 44.1% respecto de lo aprobado de 853,390.1 miles de pesos. En el capítulo 1000 se incrementó en 14.4% (24,200.5 miles de pesos) respecto del original; el capítulo 2000 presentó un aumento del 40.2% (1,198.4 miles de pesos) respecto de lo aprobado; en el capítulo 3000 el presupuesto ejercido fue de 178,713.7 miles de pesos 0.4% (704.8 miles de pesos) mayor que el presupuesto original; adicionalmente, en el capítulo 4000 el presupuesto ejercido tuvo una disminución del 99.8% (502,946.1 miles de pesos) respecto del original, que fue de 504,000.0 miles de pesos.

Los recursos erogados por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión de la PGR que derivaron del programa presupuestario E002 Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal, representaron el 2.1% de los recursos para la protección de periodistas con 15,091.8 miles de pesos, los cuales fueron ejercidos en su totalidad para procurar justicia a los periodistas que denunciaron hechos contra su libertad de expresión. El 94.4% del presupuesto ejercido

por la unidad responsable (15,091.8) fue destinado al capítulo 1000 correspondiente a Servicios Personales, mientras que el 5.6% (879.8 miles de pesos) restante se distribuyó en los capítulos 2000 y 3000 para la atención de los delitos contra periodistas.

Derivado del análisis de los recursos ejercidos para la protección de periodistas de las erogaciones reportadas por la SEGOB se identificó que lo referente al capítulo 4000 fue únicamente para la protección de periodistas y lo ejercido por la PGR por medio de la FEADLE fue exclusivo para procurar justicia a los periodistas en su derecho a la libertad de expresión, por lo anterior se analizó su comportamiento y se identificó que debido a la variación de los programas presupuestarios de la SEGOB en los ejercicios fiscales anteriores al periodo de 2016-2018, con un total de 679 periodistas beneficiarios y un total de 639,249.6 miles de pesos erogados, como se presenta en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO EN LA PROTECCIÓN DE PERIODISTAS; 2016-2018
(número de periodistas, miles de pesos y porcentaje)

Año	2016	2017	2018	Total	Part. (%)
Total de periodistas agraviados	198	285	196	679	100
Total presupuesto	224,569.20	73,753.40	340,927.00	639,249.6	100
Secretaría de Gobernación (UDDH)					
Periodistas	68	150	110	328	48.3
Presupuesto	207,773.5	58,747.8	324,955.4	591,476.7	22.1
1000 Servicios Personales	36,117.70	34,521.8	40,975.2	111,614.7	
2000 Materiales y Suministros	0	0	0	0	
3000 Servicios Generales	12,423.8	8,259.3	8,857.3	29,540.4	
4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	159,232.0	15,966.7	275,122.9	450,321.6	70.4
Procuraduría General de la República (FEADLE)					
Denunciante	130	135	86	351	51.7
Presupuesto	16,795.7	15,005.6	15,971.7	47,772.9	7.5
1000 Servicios Personales	13,603.1	13,575.6	15,091.8	42,270.5	
2000 Materiales y Suministros	343.4	68.1	50.2	461.7	
3000 Servicios Generales	2,849.2	1,361.9	829.6	5,040.7	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por medio de los oficios núm. UAF/DGPyP/1026/2019, del 15 de marzo de 2019, enviado por la SEGOB.

Del análisis del periodo 2016-2018 se identificó que no existe un comportamiento homogéneo del presupuesto general de la PGR; sin embargo, presentó una variación negativa del 4.9% al disminuir los recursos erogados en 2018, en particular los referentes al capítulo 3000 de servicios generales. Respecto de la participación de la PGR en el total de los recursos fue del 7.5% (47,772.9 miles de pesos) con un total de 351 periodistas denunciantes, mientras que la SEGOB ejerció el resto del presupuesto del cual el 70.4% (450,321.6 miles de pesos) fue para el fideicomiso 10232 para la implementación de las medidas de protección y el 22.1% (141,155.1 miles de pesos que es el resultado de restar los recursos del capítulo 4000 al presupuesto total) a los servicios personales y generales de la SEGOB en los cuales se encuentran los sueldos de los servidores públicos que pertenecen al Mecanismo de protección al no contar con una UR específica.

De la revisión de los recursos asignados en el periodo 2016-2018 a la SEGOB se identificó que en 2017 no se otorgaron recursos al Fideicomiso 10232 asignados al capítulo 4000 del presupuesto.

Por lo anterior, la ASF identificó que la SEGOB por medio de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos como responsable de coordinar la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de las unidades administrativas adscritas a esta y vigilar su correcta y oportuna ejecución, no programó ni presupuesto conforme a metas, objetivos e indicadores, a fin de implementar las acciones necesarias de prevención como diseñar y elaborar sistemas de alerta temprana, planes de contingencia, contar con un sistema informático que le permita recopilar y sistematizar la información sobre las agresiones y, con ello realizar el monitoreo nacional de agresiones e identificar patrones para la elaboración de mapas de riesgo; para la implementación de las medidas de protección contar con un sistema informático en el que sean registrados y cargados los expedientes de los beneficiarios del Mecanismo de protección y con el que se pueda identificar con claridad las medidas de protección implementadas y su seguimiento, a fin de brindar una oportuna atención.

- Fondos para la protección y atención de los periodistas agredidos

Adicional a los recursos de los programas presupuestarios, la SEGOB contó con el fideicomiso 10232 “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas^{§/}” (FPPDDHP) y la CEAV con el “Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral” (FAARI) del cual derivó el “Fondo de emergencia para el otorgamiento de recursos de ayuda a personas defensoras de derechos humanos y periodistas víctimas de delitos y/o violaciones a derechos humanos, así como para las víctimas indirectas de éstos.”

En 2018, la SEGOB informó que ejerció por medio del fondo 337,357.6 miles de pesos, 3.8% mayor que los 324,955.4 miles de pesos reportados como ejercidos en Cuenta Pública, sin que, al cierre del presente informe, la SEGOB explicara las causas de las diferencias. Los ingresos y egresos del fondo se presentan en el cuadro siguiente:

^{§/} Respecto de los recursos destinados a la implementación de medidas de protección a periodistas agredidos, con la revisión de la Cuenta Pública 2018, la ASF llevó a cabo la auditoría núm. 15-GB “Fideicomisos para los derechos humanos” a la SEGOB, con el objetivo de “Fiscalizar la gestión financiera de las disponibilidades de los Fideicomisos en materia de los Derechos Humanos para verificar que se administraron, ejercieron y registraron de acuerdo con las disposiciones legales y normativas” en la que se evaluó que la erogación de recursos del fondo se diera conforme a la normativa aplicable y los contratos celebrados entre la empresa RCU Sistemas y la SEGOB, por lo que en el presente apartado sólo se analizará.

INGRESOS Y EGRESOS REPORTADOS EN EL DETALLE GENERAL DE SITUACIÓN FINANCIERA DEL FIDEICOMISO 10232 “FONDO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS”

(miles de pesos)

Ingresos	Monto	Egresos	Monto
Aportaciones (PEF) al patrimonio	275,000.0	Implementación y operación de medidas de protección	335,619.0
Rendimiento del período	10,370.7	Honorarios Fiduciaria (BANSEFI)	1,686.2
		Honorarios Auditoría externa 2016	25.6
		Honorarios Auditoría externa 2017	26.9
		Disponibilidad al cierre del ejercicio	48,833.4
Total de ingresos	285,370.7	Total de egresos	337,357.7
Saldo del patrimonio			(51,987.0)

Fuente: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por la SEGOB por medio del oficio núm. URC/605/2019 del 29 de julio de 2019.

En 2018, los ingresos del FPPDDHP ascendieron a 285,370.7 miles de pesos integrados por las aportaciones al patrimonio por 275,000.0 miles de pesos y los rendimientos del periodo de 10,370.7 miles de pesos; respecto de los egresos se reportaron 337,357.7 miles de pesos, superior en 118.2% (51,987.0 miles de pesos) respecto de lo aportado al patrimonio; por concepto de implementación y operación de medidas de protección se ejercieron 335,619.0 miles de pesos (99.5%), por honorarios de la fiduciaria 1,686.2 miles de pesos, honorarios de auditorías externas de 2016 y 2017 52.5 miles de pesos y por disponibilidad al cierre del ejercicio 48,833.4 miles de pesos. Asimismo, se identificó que se aplicaron 1,399 medidas de protección, en promedio mensual, con recursos mensuales promedio de 8,612.8 miles de pesos.

Con el fin de identificar los recursos erogados por la SEGOB a la empresa que presta los servicios integrales de protección a los periodistas agredidos que protege el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la cual implementa las medidas de protección y urgentes de protección del Mecanismo de Protección, cómo es la instalación de sistemas de seguridad; botones de asistencia y su monitoreo; refugios de seguridad; escoltas, entre otros.

El primer contrato firmado entre la SEGOB y la empresa prestadora de servicios integrales de protección se estableció con una vigencia del 15 de febrero de 2014 al 31 de enero de 2017 con un monto máximo de 59,999.9 miles de pesos y un monto mínimo de 23,999.9 miles de pesos, con cargo al patrimonio del Fideicomiso 10232; sin embargo, en octubre de 2014 y en mayo de 2015 se celebraron convenios modificatorios, el primero para la adición de servicios y el segundo por una ampliación del 20.0% de recursos (11,999.9 miles de pesos al monto máximo y 4,799.9 miles de pesos al monto mínimo); no obstante, en junio de 2015, un mes después de la ampliación de los recursos del contrato se tuvo que llevar a cabo una terminación anticipada derivado del incremento de los servicios que brindaba la empresa por el aumento de beneficiarios que atendió el Mecanismo de Protección, con un incremento del 1,007.0% (362,000.0 miles de pesos) del monto máximo y 402.8% (144,800.0 miles de pesos) del monto mínimo, con una vigencia de julio de 2015 a febrero de 2018 y a pesar del aumento del patrimonio del fideicomiso 10232 no fue suficiente ya que realizó un convenio modificatorio de ampliación del 20.0% en julio de 2017, con un recurso total máximo de 434,400.0 miles de pesos y un mínimo de 173,760.0 miles de pesos y en noviembre de 2017 nuevamente se llevó a cabo la terminación anticipada del contrato entre SEGOB y la empresa prestadora de servicios derivado de una falta de liquidez presupuestal para cumplir con lo establecido en el contrato, por lo que en diciembre

de 2017 se firmó el tercer contrato con la con vigencia a partir de la firma del contrato a febrero de 2019 con un monto máximo de 295,000.0 miles de pesos y un mínimo de 118,000.0 miles de pesos con cargo al patrimonio del fideicomiso. Lo anterior reflejó que el fondo de protección a periodistas y defensores de derechos humanos operó desde su creación con insuficiencia presupuestaria, la SEGOB proporcionó por medio de la minuta de trabajo del 29 de octubre de 2019 el “Análisis y Proyección del Ejercicio de las Medidas de Protección Implementadas y Operadas de 2013-2017,” en el cual se identificó que la programación de los recursos del fideicomiso 10232 se llevó a cabo con base en el comportamiento presupuestal del fondo con el cual únicamente se ejercieron recursos para la implementación de medidas de protección.

Asimismo, la ASF solicitó información al Servicio de Administración Tributaria (SAT), con el fin de identificar el pago de las medidas de protección de la empresa prestadora de servicios integrales de protección, por medio del fideicomiso 10232 FPPDDHP. De la revisión de la información proporcionada por el SAT por medio del oficio núm. 700-02-03-00-00-2020-261 del 15 de enero de 2020 se analizó el Acta Constitutiva de la empresa, el registro de 2018 de los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) de los cuales se identificó que la facturación de la empresa prestadora de servicios fue superior por 369,218.8 miles de pesos, respecto de lo pagado por la SEGOB y reportado en el Detalle General de la Situación Financiera del fideicomiso el cual ascendió a 337,357.7 miles de pesos, con una variación del 8.6% (31,861.1 miles de pesos), por lo que los ingresos fueron inferiores, respecto de los pagos fiscales, sin que al cierre del presente informe la SEGOB aclarara el monto de los pagos.

Con el oficio núm. DGADGF/040/2020, la ASF notificó a la Instancia de Control en la Secretaría de Gobernación, los hallazgos detectados, para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar.

A fin de conocer los recursos de que dispuso la CEAV para el FAARI del cual derivó el fondo emergente para la atención de periodistas víctimas, se revisó el Informe sobre la Situación Financiera al 31 de diciembre de 2018, con lo que se observó lo siguiente:

INGRESOS Y EGRESOS REPORTADOS EN EL INFORME DEL CUARTO TRIMESTRE SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA DEL FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018

(miles de pesos)

Ingresos	Monto	Egresos	Monto
Aportación inicial	500.0	Pago de honorarios a la Institución Fiduciaria de nov/2014 a nov/2018, firma contrato fideicomiso, auditor externo y comisiones	5,335.4
Aportación del 0.014% del gasto programable 2014 ^{1/}	489,114.1	Pagos por concepto de Recursos de Ayuda a víctimas directas e indirectas	306,378.2
Aportación del 0.014% del gasto programable 2015 ^{1/}	513,774.2	Pago por Compensaciones como parte de la reparación integral a víctimas directas e indirectas	695,701.5
Aportación del 0.014% del gasto programable 2016 ^{1/}	504,938.8	Disponibilidad de Fondos de Emergencia	101,880.4
Intereses	255,145.7	Remanentes sin intereses, por cierre de Fondos de Emergencia reintegrados al patrimonio	4,200.0
Fianzas y garantías	4,508.3		
Productos de enajenación de bienes	19,408.2		
Reintegros al patrimonio por cierre de fondos de emergencia con intereses	4,753.9		
Total de ingresos	1,792,143.2	Total de egresos	1,113,495.5
Saldo del patrimonio			678,647.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), por medio del oficio núm. CEAV/DGAYF/0374/2019 del 17 de abril de 2019.

1/ De acuerdo con lo dispuesto en la Ley General de Víctimas, la CEAV realizará una aportación del 0.014% del gasto programable autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación cuando los recursos del patrimonio del FAARI sean inferiores al 0.014%.

A 2018, los ingresos del FAARI ascendieron a 1,792,143.2 miles de pesos y sus egresos a 1,113,495.5 miles de pesos, de los cuales se identificó que de los 306,378.2 miles de pesos por concepto de recursos de ayuda a víctimas directas e indirectas, el 1.3% (3,852.0 miles de pesos) fue al fondo emergente para periodistas víctimas y de 695,701.5 miles de pesos por compensaciones como parte de la reparación integral a víctimas directas e indirectas el 0.3% (2,189.9 miles de pesos) fue destinado a un periodista como compensación subsidiaria por daño moral. Los recursos erogados en el FAARI se detallan a continuación:

RECURSOS EROGADOS EN EL FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL, 2015-2018

(Miles de pesos)

Año	Fondos de emergencia (a)	Part. (%) (b)=(a)/(i))	Recursos erogados del patrimonio del fondo				Total de recursos ejercidos del FAARI (g)= (a)+(e)	Reintegros (h)	Total de recursos ejercidos del FAARI (i)= (g)-(h)
			Reparación del daño (c)	Medidas de recursos de ayuda (d)	Total (e)=(c)+(d)	Part. (%) (f)=(e)/(g)x100			
2015	727.9	1.5	45,915.2	396.7	46,311.9	98.5	47,039.8	47,039.8	
2016	9,293.1	8.9	93,213.1	2,111.0	95,324.1	91.1	104,617.2	104,617.2	
2017	65,285.0	28.6	159,235.3	3,564.3	162,799.6	71.4	228,084.6	-2,826.1	
2018	197,181.3	31.6	397,563.2	28,892.8	426,456.1	68.4	623,637.4	1,526.8	
Total	272,487.3	27.2	695,926.8	34,964.8	730,891.6	72.8	1,003,379.0	-1,299.2	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

Nota: El periodo de revisión del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI) correspondiente al periodo 2015-2018, se deben a que se constituyó el 24 de noviembre de 2014, mediante contrato formalizado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

En el periodo 2015-2018, se ejercieron en total 1,002,079.7 miles de pesos en el FAARI, de los cuales 272,487.3 miles de pesos (27.2%) fueron para ayudar a las víctimas por medio de los 16 fondos de emergencia y con el patrimonio del fondo se erogaron 730,891.6 miles de pesos (72.8%), destinando 695,926.8 miles de pesos (el 95.2% de los recursos ejercidos en el patrimonio del fondo) a la reparación integral de las víctimas y 34,964.8 miles de pesos en medidas de recursos de ayuda (4.8% de los recursos del patrimonio). Así como 1,299.2 miles de pesos por concepto de reintegros por pagos anticipados no comprobados.

Del análisis del comportamiento de los recursos generales para la protección de periodistas no se identificó una tendencia en el ejercicio de los recursos, a pesar de que el aumento de agresiones a la libertad de expresión de los periodistas ha sido constante, la falta de una política integral de protección de periodistas obliga a que los ejecutores del gasto (SEGOB, CNDH, CEAV y PGR) actúen reactivamente a los resultados obtenidos y no conforme a objetivos, metas e indicadores para programar y solicitar los recursos necesarios para la implementación de las acciones necesarias de prevención, protección, atención y procuración de justicia.

2018-0-04100-07-1762-07-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación defina una planeación estratégica de los recursos destinados a la prevención y protección de los periodistas y programe y presupueste conforme a metas, objetivos e indicadores, a fin de implementar las acciones necesarias de prevención para diseñar y elaborar sistemas de alerta temprana, planes de contingencia; contar con un sistema informático que le permita recopilar y sistematizar la información sobre las agresiones y, con ello realizar el monitoreo nacional de agresiones e identificar patrones para la elaboración de mapas de riesgo; para la implementación de las medidas de protección contar con un sistema informático en el que sean registrados y cargados los expedientes de los beneficiarios del Mecanismo de Protección y con el que se pueda identificar con oportunidad el seguimiento a las medidas implementadas, a fin de brindar una oportuna atención conforme a lo establecido en el artículos 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los artículos 6, fracción V y 24, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y 38, fracción XI, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-0-17100-07-1762-07-001 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, defina una planeación estratégica de los recursos destinados a la procuración de justicia de los periodistas, a fin de complementar acciones para brindar una protección integral a los periodistas agredidos, a efecto de evitar insuficiencia presupuestaria derivada de que el Estado Mexicano no ha priorizado la protección de periodistas, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 12, fracción XV, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-0-35100-07-1762-07-002 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, defina una planeación estratégica de los recursos destinados a la atención de los periodistas, a fin de complementar acciones para brindar una protección integral a los periodistas agredidos, a efecto de evitar insuficiencia presupuestaria derivada de que el Estado Mexicano no ha priorizado la protección de periodistas, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 24, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-1-47AYJ-07-1762-07-001 Recomendación

Para que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, defina una planeación estratégica de los recursos destinados a la atención de los periodistas, a fin de complementar acciones para brindar una protección integral a los periodistas agredidos, a efecto de evitar insuficiencia presupuestaria derivada de que el Estado Mexicano no ha priorizado la protección de periodistas, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 1 de la Ley General de Víctimas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

4. Instrumentos para la Prevención de agresiones contra periodistas**Prevención**

La prevención de violaciones de derechos humanos de los periodistas es un deber permanente del Estado, que consiste en adoptar todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la Constitución y de la normativa aplicable, se adopten medidas tendientes a evitar la aparición de riesgos; o en su defecto, se mitiguen los efectos de su materialización; se garanticen las condiciones para que una eventual vulneración sea tratada como un hecho ilícito y permita la activación de los deberes de investigación y sanción; y se diseñen e implementen mecanismos dirigidos a generar garantías de no repetición.

De la revisión al manual de prevención se identificó que la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (UPSA), de la Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN) es la responsable de proponer medidas de prevención, encaminadas al diseño de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia con la finalidad de evitar potenciales agresiones; realizar el monitoreo nacional de las agresiones y elaborar mapas de riesgos, por lo que para implementar estos instrumentos es necesario elaborar un diagnóstico de prevención de manera coordinada la Federación y las entidades federativas; sin embargo, se observó que éste no se encuentra autorizado por la Junta de Gobierno.

Por lo anterior y con el propósito de verificar las acciones realizadas por la SEGOB en el marco del Mecanismo de protección en materia de prevención, el presente resultado se integra de la manera siguiente: a) planes de contingencia y sistemas de alerta temprana y b) monitoreo y mapeo de agresiones contra periodistas.

a) Sistemas de alerta temprana y Planes de contingencia

De la revisión a las acciones implementadas para prevenir y evitar potenciales agresiones, la UPSA de a SEGOB, en el marco de Mecanismo de Protección, informó que a 2018, la UPSA ha realizado dos diagnósticos: Veracruz y Chihuahua, para elaborar sistemas de alerta temprana y planes de contingencia, con la finalidad de evitar potenciales agresiones contra periodistas.

De la revisión a dichos diagnósticos, se observó que en 2015 Veracruz diseñó un Sistema de Alerta Temprana^{9/} que versó en elaboración de un programa, en el que se estableciera como Plan de Contingencia¹⁰ nueve estrategias en coordinación con la Comisión Estatal para la Atención y Protección de Periodistas (CEAPP), la Comisión Ejecutiva Nacional (CEN), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Fiscalía General Estatal (FGE), la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) de la PGR y la CNDH, relativas a la elaboración de mapas de riesgos; el fortalecimiento y seguimiento de las investigaciones ministeriales; la formación de servidores públicos en materia de protección de derechos de los periodistas; el fortalecimiento de capacidades de autoprotección de periodistas y la implementación de medidas de reacción inmediata.

En tanto que, Chihuahua en 2016 estableció como Sistema de Alerta Temprana, la elaboración de un diagnóstico, que le permitió identificar que el problema principal del estado han sido los ataques del narcotráfico y las campañas de difamación, acoso mediático y estigmatización en contra de periodistas; no obstante, éste no estableció un plan de contingencia; lo que llevó a que Veracruz fuera la única entidad federativa en diseñar sistemas de alerta temprana y planes de contingencia como medidas de prevención.

De la revisión a los convenios de cooperación firmados con entidades federativas^{11/}, se observó que estos tienen como objeto implementar las medidas aprobadas por la Junta de Gobierno, por lo que no se establece la obligatoriedad de elaborar diagnósticos que estén encaminados al diseño de sistema de alerta temprana y planes de contingencia, lo que evidenció que a 2018, las entidades federativas de Veracruz y Chihuahua contaron con algunos de los anteriores instrumentos; no obstante, Veracruz fue la única entidad federativa, de los 25 estados que firmaron convenio, que cumplió con lo establecido por la Ley.

Al respecto, la SEGOB informó, en marco del Mecanismo de protección, que los diagnósticos elaborados fueron con recursos de las entidades federativas y con ayuda de las sociedades civil, ya que la UPSA no contó con recursos humanos, materiales y financieros suficientes para diseñar sistemas de alerta temprana y planes de contingencia.

^{9/} Sistemas de alerta temprana: Programas y planes de acción de la Federación y de las entidades federativas para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, se eviten agresiones potenciales contra periodistas.

^{10/} Plan de contingencia: se orienta a identificar aquellas situaciones que inciden en la aparición de los factores de riesgo, con el fin de implementar estrategias y acciones dirigidas a contrarrestarlos, evitando así la aparición o reproducción de causas estructurales que puedan eventualmente comprometer los derechos de los periodistas

^{11/} Como se menciona en el resultado núm. 1 Coordinación, los estados que firmaron el convenio en el marco del artículo 8, fracción VI, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos humanos y Periodistas, fueron Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Edo. Mex., Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Sin embargo, la UPSA de la CEN no evidenció las gestiones para solicitar recursos presupuestales para diseñar y elaborar sistemas de alerta temprana y planes de contingencia, lo que evidenció una omisión por parte de la unidad para atender lo establecido en el Reglamento de la Ley en materia de prevención. La recomendación se presenta en el resultado núm. 3 “Recursos para la protección de periodistas”.

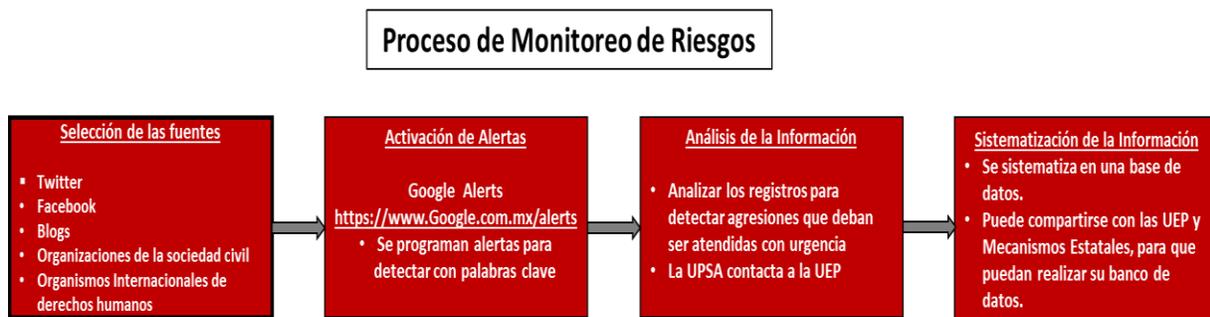
Asimismo, se observó que UPSA de la SEGOB contó con un programa anual de trabajo y un cronograma de actividades relacionadas con reuniones con entidades federativas en materia de prevención; sin embargo, este no se encontró autorizado por la Junta de Gobierno; además, no contó con objetivos, metas, indicadores, responsables y tiempos de ejecución.

b) Monitoreo y mapeo de agresiones como acciones de prevención

b.1) Monitoreo de riesgos

El monitoreo de riesgos es el proceso por el cual se identifica, recopila y sistematizan los posibles daños o agresiones que sufren las personas, grupos y/o comunidades que ejercen su derecho a la libertad de expresión o se dedican al periodismo, esto mediante plataformas digitales y redes sociales, por lo que este monitoreo permite observar la publicación frecuente que se le da a las agresiones, amenazas y/u hostigamientos en contra de las poblaciones protegidas. Esta actividad es realizada por el Mecanismo Federal y por medio de los enlaces de monitoreo en las entidades federativas Estatales, con el fin de activar protocolos de intervención urgente.

Al respecto, la UPSA del CEN informó que llevar a cabo el monitoreo de agresiones los procesos siguientes:



De la revisión a la información proporcionada por la UPSA de la SEGOB, en el marco de Mecanismo de Protección, ésta no acreditó el monitoreo de riesgos de 2013-2017, sin que al cierre del presente informe la SEGOB explicara las razones por las cuales no se monitoreó ni recopiló, ni sistematizó la información sobre las agresiones, en incumplimiento con lo establecido en el artículo 23, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó contar con los datos obtenidos a 2018 y las acciones de mapeo de riesgos, sin que, al cierre del presente informe, la SEGOB explicara las razones por las cuales no identificó el patrón de agresiones y elaboró mapas de riesgos, en incumplimiento con lo establecido en el artículo 23, fracción III, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Respecto de 2018, la UPSA monitoreó 8 tipos de agresiones contra periodistas, referentes a amenazas, ataques a inmuebles, detención arbitraria, difamación, homicidios, robo y embestimientos, las cuales se concentraron en 28 entidades federativas.

Como resultado del monitoreo realizado por la UPSA, se identificó que se registraron 169 agresiones contra periodistas, de las cuales 73 (43.2%) fueron por embestidas, 48 (28.4%) por amenazas, 17 (10.0%) por homicidio, 12(7.1%) por detención arbitraria, 8 (4.7%) por lesiones, 5 (2.9%) por detención arbitraria, 4 (2.4%) por robo por ataques al inmueble y 2 (1.2%) por difamación.

Además, identificó qué de las 32 entidades federativas, 4 (12.5%), correspondientes a Aguascalientes, Durango, Tlaxcala y Zacatecas, no mostraron indicios de agresiones mientras que el 28 (87.5%) de los estados presentaron agresiones con periodistas, de los cuales Veracruz, Quintana Roo, Oaxaca, Ciudad de México, Puebla, Baja California, Guerrero, Campeche y Tamaulipas fueron foco rojo de agresiones.

Cabe destacar que Veracruz presentó con mayor número de agresiones registradas en 2018, pese a ser la única entidad que contó con todos los instrumentos de prevención, lo que reflejó que las acciones emprendidas no han sido eficaces para mitigar las agresiones a esta población.

b.2) Mapeo de riesgos

El mapeo de riesgos es una herramienta metodológica dirigida a identificar, ubicar y analizar las variables de amenaza, vulnerabilidad y capacidades institucionales y sociales existentes en un territorio determinado para un momento específico, a fin de determinar las diferentes interrelaciones de los factores de riesgo y las posibles afectaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los periodistas.

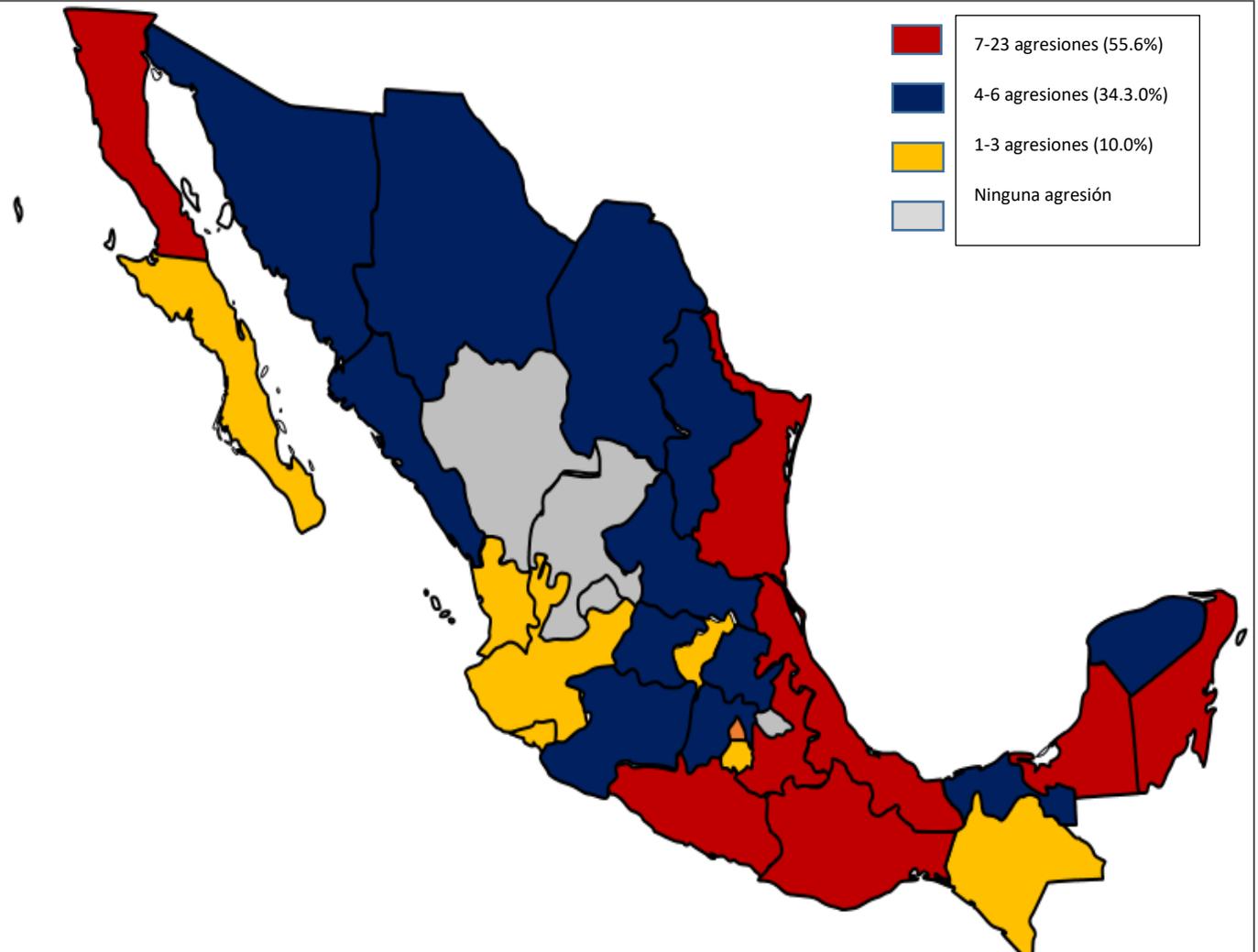
Al respecto, UPSA de la SEGOB, en el marco de Mecanismo de Protección, informó que en 2017 y 2018 el mapeo de agresiones era realizada con apoyo de Plataforma México, por lo que desde 2019, esta actividad es realizada por el personal del mecanismo con los sistemas informáticos que dispone, como el Google maps; no obstante, el personal que lo realiza no es suficiente, por lo que no se disponen de recursos humanos, financieros y tecnológicos para tener un mapeo de riesgos completo; sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó contar con los datos obtenidos a 2018 y las acciones de mapeo de riesgos, sin que, al cierre del presente informe, la SEGOB explicara las razones por las cuales no identificó el patrones de agresiones y elaboró mapas de riesgos, en incumplimiento con lo establecido en el artículo 23, fracción III, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

De lo anterior, se observó que, la UPSA de la CEN no evidenció las gestiones para solicitar recursos presupuestales para contar con un sistema informático que permitiera sistematizar la información e identificar los patrones de agresiones y, con ello elaborar mapas de riesgo, lo que evidenció una omisión por parte de la unidad para atender lo establecido en el Reglamento de la Ley en materia de prevención. La recomendación se presenta en el resultado núm. 3 “Recursos para la protección de periodistas”.

Por lo anterior, como prueba supletoria, la ASF elaboró un mapa con el monitoreo de agresiones por entidad federativa, a fin de identificar qué zonas se encuentran en mayor riesgo, como se muestra a continuación:

MAPEO DE RIESGOS DE EN LA REPÚBLICA MEXICANA EN 2018

Núm.	Entidad Federativa	Núm. de agresiones	Porcentaje
	Total	169	100
1	Veracruz	23	13.6
2	Quintana roo	12	7.1
3	Oaxaca	11	6.5
4	CD. de México	9	5.3
5	Puebla	9	5.3
6	Baja California	8	4.7
7	Guerrero	8	4.7
8	Campeche	7	4.1
9	Tamaulipas	7	4.1
10	Coahuila	6	3.6
11	Edo. De Méx.	6	3.6
12	Michoacán	6	3.6
13	Chihuahua	5	3.0
14	Guanajuato	5	3.0
15	Hidalgo	5	3.0
16	Nuevo León	5	3.0
17	San Luis Potosí	4	2.4
18	Sinaloa	4	2.4
19	Sonora	4	2.4
20	Tabasco	4	2.4
21	Yucatán	4	2.4
22	Chiapas	3	1.8
23	Jalisco	3	1.8
24	Nayarit	3	1.8
25	Querétaro	3	1.8
26	Baja California Sur	2	1.2
27	Morelos	2	1.2
28	Colima	1	0.6
29	Aguascalientes	0	0.0
30	Durango	0	0.0
31	Tlaxcala	0	0.0
32	Zacatecas	0	0.0



Como se observó la zona que representa mayor riesgo se ubica en el sur de la República Mexicana, lo que representó el 55.6% de las vulnerabilidades, en tanto que, la zona norte y centro presentan el 44.4% de los riesgos identificados.

Al respecto, la SEGOB, en su carácter de Coordinador Ejecutivo Nacional (CEN) del Mecanismo de protección tampoco acreditó haber realizado acciones preventivas derivado de la información arrojada por el monitoreo, a fin de disminuir el número de incidencias delictivas en contra de los periodistas a nivel estatal, toda vez que no proporcionó evidencia de haber recibido y enviado información a los enlaces de cada entidad federativa.

Asimismo, se identificó que la información generada no es transmitida ni solicitada por las unidades que integran la Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN), lo que conlleva a que las evaluaciones de riesgo carezcan de información relevante y de calidad que contribuya al logro de las metas y objetivos del Mecanismo de protección.

Lo anterior, refleja que a 2018 el Mecanismo de protección no ha logrado consolidarse como un sistema de prevención que garantice la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la libertad de expresión y el periodismo.

Con el oficio núm. DGADGF/040/2020, la ASF notificó a las Instancias de Control en la Secretaría de Gobernación, los hallazgos detectados, para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar.

En síntesis, a 6 años de haberse creado el Mecanismo de protección, la SEGOB evidenció una falta de interés por atender el problema de las agresiones contra los periodistas, toda vez que las acciones implementadas para fortalecer las políticas y acciones de prevención como estrategia de protección, han sido carentes, porque la unidad responsable de proponer, identificar y elaborar políticas públicas dirigidas a la prevención fue creada 3 años después del decreto de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; asimismo, de los 25 convenios de cooperación firmados desde 2012, como resultado del decreto de la ley, solo 1 (4.0%) entidad federativa ha implementado acciones de prevención para fortaleciendo la política, por lo que las 31 entidades federativas restantes hicieron caso omiso ya que no les interesa salvaguardar la vida y la integridad de las personas que ejercen sus derechos a la libertad de expresión. En cuanto al monitoreo de agresiones, aun cuando la CEN dispuso de información sobre los ataques en contra de periodistas, ésta no realizó acciones de mapeo de agresiones que permitiera identificar las zonas de mayor riesgo, lo que mostró que la secretaria no ha implementado acciones preventivas, lo que mostró que el Mecanismo de protección no ha logrado consolidarse como un sistema de prevención que garantice la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la libertad de expresión y el periodismo.

2018-0-04100-07-1762-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación, en su carácter de Coordinador Ejecutivo Nacional del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, elabore un

programa anual de trabajo que contenga las acciones en materia del monitoreo nacional de agresiones y el mapeo de agresiones, así como el diseño y elaboración de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia, y demás medidas de prevención, en coordinación con las entidades federativas, en el que se incluyan objetivos, metas e indicadores que le permitan evaluar el nivel de cumplimiento y los avances de sus objetivos para la toma de decisiones, así como responsables y tiempos de ejecución, el cual debe ser presentado ante la Junta de Gobierno para su autorización, a fin de prevenir las agresiones contra los periodistas, en cumplimiento del artículo 41 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y 70 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-013 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación, en su carácter de Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis en el marco del Mecanismo de Protección para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presente ante la Coordinación Ejecutiva Nacional el manual de prevención para su revisión y, por medio de este, someta a consideración de la Junta de Gobierno para su aprobación, a fin contar con un marco normativo que contribuya a la prevención de agresiones contra los periodistas, en cumplimiento del artículo 18, fracción VI, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y artículo 19, fracción III; 38, fracción VII, 45, fracción I, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-014 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación, en su carácter de Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis en el marco del Mecanismo de Protección para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, realice el monitoreo nacional de las agresiones y el mapeo de riesgos con objeto de recopilar y sistematizar la información en un sistema informático, a fin de asegurar la prevención de los riesgos y futuras agresiones en contra de periodistas por ejercer el derechos de la libertad de expresión, en cumplimiento de los artículos, 23 fracciones II y III, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 18, fracción VI, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

5. Capacitación y difusión para la prevención de agresiones contra periodistas

La capacitación tiene como finalidad la implementación y consolidación de una cultura de prevención para evitar la violación de los derechos humanos de periodistas, la cual se logra mediante la impartición de cursos, talleres y foros, dirigidos a servidores públicos del Mecanismo de Protección, con el propósito de brindarles las herramientas y estrategias para desarrollar su trabajo, ya que en ellos radica la salvaguarda de la vida y la integridad de los periodistas en situación de riesgo.

La difusión es un conjunto de acciones encaminadas a hacer del conocimiento de las autoridades acerca de la labor de los periodistas y su derecho a la libertad de expresión; así como de promover el

funcionamiento del Mecanismo de protección a periodistas, a fin de que hagan uso de sus derechos, esta labor se realiza mediante campañas, carteles, trípticos y anuncios por medios electrónicos.

De conformidad con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su Reglamento, le corresponde al Consejo Consultivo y a la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (UPSA) de la Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN), realizar acciones de capacitación y difusión como medio de fortalecimiento de las medidas de prevención del Mecanismo de protección.

Por lo anterior, y con el propósito de verificar que las medidas de prevención diseñadas en el marco del Mecanismo de protección estuvieron encaminadas a fortalecer la labor de los servidores públicos y concientización de la labor de los periodistas sobre su derecho a la libertad de expresión, el presente resultado se desarrolla en dos apartados: a) capacitación y b) difusión.

a) Capacitación

Con la revisión y análisis de la normativa aplicable al Mecanismo de protección; así como de las Actas de sesión de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección, se constató que en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas no se establecen los criterios para la capacitación; ni la obligatoriedad de contar con un Programa Anual de Capacitación; asimismo, en las sesiones realizadas por la Junta de Gobierno del Mecanismo, tampoco se establecieron acuerdos referentes el fortalecimiento de las habilidades y el desarrollo de los servidores públicos del Mecanismo de Protección, toda vez que se careció de un diagnóstico de necesidades de capacitación y, por ende, de un Programa que le permitiera definir estrategias para especializar a los servidores públicos y fortalecer el desempeño de los servidores públicos.

Por lo anterior, no se identificaron acciones de capacitación en el marco del Mecanismo de protección, ni a nivel federal y estatal, lo que significó que la SEGOB, en su carácter de CEN, no cumplió con la atribución de fortalecer la prevención de los agravios en contra de periodistas, mediante cursos de capacitación, por lo se infiere que los servidores públicos del Mecanismo de Protección carecen de una especialización, toda vez que los servidores públicos que atienden las solicitudes de incorporación al mecanismo y determinan las primeras medidas de protección y los que hacen las evaluaciones de riesgo, no cuentan con los conocimientos ni con una especialización que les permitan ser objetivos e imparciales, lo que deja endeble las medidas de protección otorgadas y no se garantiza la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de los periodistas.

Se constató que la SEGOB no realizó actividades de capacitación de 2013 a 2018 para fortalecer las habilidades de los servidores públicos relacionados con los derechos de los periodistas y la libertad de expresión para capacitar a servidores públicos y periodistas.

Respecto de la CEAV, de la revisión a la información remitida se observó durante el periodo 2015-2018, qué en el ámbito de sus atribuciones ésta capacitó a 4,450 servidores públicos, como se muestra en la tabla siguiente:

CURSOS IMPARTIDOS Y PERSONAS CAPACITADAS POR LA CEAV EN EL PERIODO 2015-2018

Año	Total de cursos	Servidores públicos capacitados (a)	Part. %	En materia de periodistas (b)	Part. %	Tema
2015	12	731	16.4	0	0.0	<ul style="list-style-type: none"> • Curso conversatorio de la Ley General de Víctimas. • Curso Taller Ley General de Víctimas y Modelo Integral de Atención a Víctimas. • Curso de fortalecimiento integral, Defensa de los derechos Humanos y Atención a las Víctimas de violencia.
2016	34	1,564	35.1	0	0.0	<ul style="list-style-type: none"> • Curso Taller Ley General de Víctimas y Modelo Integral de Atención a Víctimas. • Asesoría jurídica Federal. • Taller Funciones de la CEAV. • Personas en situación de víctima.
2017	32	800	18.0	0	0.0	<ul style="list-style-type: none"> • Curso Taller Ley General de Víctimas y Modelo Integral de Atención a Víctimas. • Personas en situación de víctima.
2018	41	1,355	30.5	30	2.2	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Ley General de Víctimas • Curso de Actualización Profesional "Unidades Estatales de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas". • Fortalecimiento a la Atención a Víctimas. • Enfoques rectores en la atención a víctimas. • Curso: "Prevención de agresiones y protección a personas defensoras de Derechos Humanos y Periodistas". • Capacitación introductoria al Modelo Integral de Atención a Víctimas. • La víctima y sus derechos en la Ley General de Víctimas
Total	119	4,450	100.0	30	2.2	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la CNDH, por medio de los oficios núms. CEAV/DGAYF/DRH/1065/2019 del 30 de septiembre 2019.

De 2015 a 2017, los cursos impartidos por la CEAV estuvieron enfocados a la atención de todo tipo de víctimas, con los que se capacitó a 3,095 servidores públicos, lo que representó el 69.5% del total de capacitados en el periodo, ya que fue hasta 2018 que, además de los cursos de atención a víctimas, implementó 2 cursos relacionados con la prevención de agresiones y protección a periodistas, dirigidos a periodistas y servidores públicos; sin embargo, de los 1,355 (30.5%) servidores públicos y periodistas capacitados, sólo 30 (2.2%) recibieron capacitación en dicha materia, lo cual demuestra una limitada capacitación en la materia.

En cuanto a las acciones de capacitación de la CNDH y de la PGR en el marco de sus atribuciones, de la revisión a las bases de datos de los cursos de capacitación impartidos en el periodo 2013-2018, se identificó que la CNDH, por medio de la Quinta Visitaduría, impartió 11 cursos de capacitación, en los que se capacitaron a 46,352 servidores públicos y periodistas, como se muestra en el cuadro siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS Y PERIODISTAS CAPACITADOS POR LA CNDH, 2013-2018

(Personas)

Nombre del curso	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total (h)=(a)+(b)+(c) +(d)+(f)+(g)	Part. (%)	TMCA (%)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(f)	(g)			
1.- Ley para la protección de personas defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; su Reglamento y mecanismos.	n.d	n.d	n.d.	n.d	4,914	20,146	25,060	54.1	n.c
2.- Derechos humanos de los periodistas y la libertad de expresión	n.d	128	n.d.	11,782	n.d	n.d	11,910	25.7	n.c.
3.- Personas Defensoras de Derechos Humanos	n.d	n.d	n.d.	8,365	n.d	n.d	8,365	18.0	n.c
4.- Agravio a Periodistas	n.d	300	n.d.	n.d	n.d	n.d	300	0.6	n.c.
5.- El papel de las ONG en la promoción y defensa de los derechos humanos	n.d	n.d	n.d.	276	n.d	n.d	276	0.6	n.c
6.- Derechos y Agresiones a Periodistas	n.d	96	n.d.	n.d	n.d	n.d	96	0.2	n.c.
7.- Los Derechos Humanos de los Periodistas y la Libertad de Expresión	n.d	95	n.d.	n.d	n.d	n.d	95	0.2	n.c
8.- Derechos de los periodistas y libertad de expresión	84	n.d	n.d.	n.d	n.d	n.d	84	0.2	n.c.
9.- Agravio a personas defensoras de Derechos Humanos	n.d	n.d	n.d.	n.d	n.d	n.d	76	0.2	n.c
10.-Implementación de mecanismos de protección de los derechos a los periodistas	62	n.d.	n.d.	n.d	n.d	n.d	62	0.1	n.c
11.-La Protección de los Periodistas y Defensores Civiles de DDHH	n.d	28	n.d.	n.d	n.d	n.d	28	0.1	n.c.
Total	146	647	n.c.	20,499	4,914	20,146	46,352	100.0	167.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la CNDH, por medio de los oficios núms. 316/CNDH/OM/DGF/2019, del 10 de julio de 2019 y 480/CNDH/OM/DGF/2019, del 26 de septiembre de 2019.

Se observó que, del total de servidores públicos capacitados en el periodo, el 43.5% (20,146) fueron de 2018, los cuales asistieron al curso “Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; su Reglamento y mecanismos”. Asimismo, se identificó que incrementó en un 167.9%, en un promedio anual el número de servidores públicos capacitados, al pasar de 146 servidores públicos capacitados en 2013 a 20,146 en 2018.

En relación con las actividades de capacitación impartidas por la FEADLE, de la PGR (actualmente FGR) en el marco de sus atribuciones, se identificó que, durante dicho periodo, la fiscalía impartió cursos de capacitación tanto para periodistas, como para servidores públicos. En el caso de los periodistas, en 2018 la fiscalía impartió el curso “Manual de prevención de delitos cometidos contra la libertad de expresión” en el que participaron 30 periodistas, cuyo objetivo fue que éstos conocieran las bases y la información legal mínima para el ejercicio de su labor informativa. Respecto de los cursos de capacitación para servidores públicos, en ese mismo año, la fiscalía diseñó el curso “Protocolo de medidas preventivas de protección y medidas urgentes de protección”, con el que se capacitaron 215 servidores públicos de los tres niveles de gobierno, con el propósito de que éstos conocieran la importancia del ejercicio de la libertad de expresión.

De 2013 a 2018, la FEADLE capacitó a 9,403 personas, de las cuales 5,136 (54.6%) fueron servidores públicos y 4,267 (45.4%) periodistas; asimismo, se observó que el número de servidores públicos y periodistas capacitados disminuyeron 19.9%, en promedio por año, al pasar de 741 servidores públicos y periodistas capacitados en 2013 a 245 en 2018, ello se debió a que en 2018 se cancelaron cursos de capacitación por las elecciones y cambio presidencial.

Con la auditoría se constató que de 2012 que se creó el Mecanismo de Protección a 2018, la CNDH, la CEAV y la PGR (hoy FGR), diseñaron e impartieron cursos de capacitación para sensibilizar a 57,110 servidores públicos y periodistas, de los cuales, 46,352 (81.1%) correspondieron a la CNDH; 9,403 (16.5%) a la PGR y 4,450 (7.8%) pertenecieron a la CEAV; sin embargo, estas actividades no se realizaron de manera coordinada, en el marco del Mecanismo de protección, lo que no aseguró que el desempeño de los servidores públicos coadyuvara a fortalecer los servicios de protección y prevención que el Estado presta a los periodistas, para salvaguarda de sus derechos.

b) Difusión

Con la revisión de las Actas de Sesión de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección, así como del marco normativo aplicable, se identificó que ni en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ni su Reglamento, se establecieron los criterios para la difusión, como parte de la prevención; asimismo, se observó que la Junta de Gobierno, no definió acuerdos sobre el fortalecimiento y evaluación de medidas de prevención en materia de difusión del Mecanismo de Protección.

Asimismo, se observó que al Consejo Consultivo (CC), a quien le corresponde realizar labores de difusión acerca de la operación del Mecanismo de Protección, tampoco diseñó instrumentos de difusión. Lo anterior, muestra que existe una falta de interés por parte de los integrantes del Mecanismo de Protección por difundir la importancia de la labor de los periodistas y los derechos a la libertad de expresión, lo que deriva en que persista la baja cobertura de atención a los periodistas, toda vez que no se cuenta con acuerdos que establezcan acciones de coordinación entre los miembros de la Junta de Gobierno para atender a más periodistas.

Con base en lo antes expuesto y con la finalidad de verificar si, en el periodo 2013-2018, la SEGOB, la CNDH y la PGR, como miembros de la junta de Gobierno del Mecanismo, así como la CEAV como invitada permanente, realizaron de manera individual, en el marco de sus atribuciones acciones de difusión. De la revisión a la información proporcionada por la SEGOB, se identificó que ésta diseñó la página web: <https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas>, con la finalidad de dar a conocer el Mecanismo de protección, del cual se observó que contiene información sobre el fideicomiso de protección; reconocimiento de personas defensoras de derechos humanos; documentos como el Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas; la operación del Mecanismo de Protección; el Plan de prevención de Chihuahua, e informes de seguimiento del plan de prevención de Chihuahua.

Sin embargo, aun cuando la SEGOB dispuso de una página web, esto no fue suficiente para difundir la operación del mecanismo en los tres niveles de gobierno ni las declaraciones públicas de los funcionarios sobre la importancia del trabajo de los periodistas, criterios nacionales e internacionales

en la materia, lo que conllevó a que persistieran las agresiones y no se lograran combatir las causas que lo producen, debido a la falta de concientización de la importancia del trabajo de los periodistas.

En cuanto a las actividades de difusión realizadas por la CNDH, se observó que, en 2018, la Quinta Visitaduría General realizó 2 acciones de difusión, mediante las que distribuyó 205 ejemplares, correspondientes a 5 carteles y 200 libros, como se observa a continuación:

ACCIONES DE DIFUSIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PERIODISTAS, EN EL PERIODO 2013-2018

Año	Carteles		Trípticos		Folletos		Libros		Total de actividades	Total ejemplares
	Actividad	Ejemplares	Actividad	Ejemplares	Actividad	Ejemplares	Actividad	Ejemplares		
2013	1	10,000	0	0	2	3,000	0	0	3	13,000
2014	0	0	0	0	2	4,500	0	0	2	4,500
2015	0	0	1	495	3	30,000	1	3000	5	33,495
2016	1	50	1	138	2	1,000	0	0	4	1,188
2017	1	5	0	0	1	1,500	1	1000	3	2,505
2018	1	5	0	0	0	0	1	200	2	205
Total	4	10,060	2	633	10	40,000	3	4,200	19	54,893

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CNDH, mediante oficios núms. 316/CNDH/OM/DGF/2019, del 10 de julio de 2019; 480/CNDH/OM/DGF/2019, del 26 de septiembre de 2019; 570/CNDH/OM/DGF/2019, del 29- de octubre de 2019.

De 2013 a 2018, la CNDH realizó 19 acciones de difusión, mediante las que reprodujo 54,893 ejemplares, para dar a conocer los derechos de los periodistas y comunicadores; libertad de expresión y ejercicio del periodismo y sobre las recomendaciones sobre las violaciones a la libertad de expresión de periodistas y comunicadores.

Asimismo, se constató que de las 19 actividades realizadas, 4 (19.0%) se enfocaron a la elaboración de carteles, 2 (10.5%) para trípticos, 10 (52.6%) para folletos y 3 (15.8%) para libros, de las cuales, la mayor reproducción fue de folletos con 40,000 ejemplares, en tanto que de los trípticos únicamente se reprodujeron 633 ejemplares; con lo que se identificó que el mayor medio de difusión en el periodo fue la folletería. Además, se observó que el año en que más acciones de difusión se realizaron fue 2015, con la elaboración de 1 tríptico, 3 folletos y 1 libro; en tanto que, en 2018 sólo se realizó un cartel y un libro; sin embargo, la CNDH desconoce el alcance de sus acciones de difusión, lo que no permitió evaluar la eficacia de dichas acciones.

De la revisión al acta de la sexagésima cuarta sesión de la Junta de Gobierno, se observó que la CNDH presentó en septiembre de 2018, ante dicho cuerpo colegiado, la campaña "Con Violencia no hay libertad de expresión"; así como el documental "Libertad de Expresión: Periodismo en México", y los promocionales de televisión y radio "Riesgos que enfrenan los periodistas" y "Dos caras del periodismo"; a fin de dar a conocer el trabajo realizado por la CNDH para proteger los derechos de los periodistas; sin embargo, estas acciones fueron en el marco de las atribuciones de la comisión y no

fueron solicitadas por la Junta de Gobierno del Mecanismo de protección para adoptarlas y se realizaran de manera coordinada en el ámbito nacional.

En relación con la CEAV y la PGR, estas no acreditaron haber realizado al 2018, acciones de difusión en materia de libertad de expresión.

Con base en lo anterior, se identificó que desde la creación en 2012 del Mecanismo de protección, hasta el 2018, la CEAV y la PGR no realizaron acciones de difusión, en tanto que si bien, la SEGOB y la CNDH realizaron acciones de difusión para dar a conocer la situación de los periodistas en México, ambas entidades desconocen el alcance que tuvieron dichas acciones; además de que ninguna de estas se hizo en el marco del Mecanismo de protección, lo que evidencia la falta de un Programa de Difusión con objetivos, metas e indicadores, que asegurara que los integrantes de la Junta de Gobierno, participaran de manera coordinada.

En síntesis, a seis años de la creación del Mecanismo de protección se observó que ante la falta de acuerdos por la Junta de Gobierno para fortalecer la capacitación de los servidores públicos, siendo en ellos donde radica la salvaguarda de la vida y la integridad de los periodistas en situación de riesgo, así como la carencia de un Programa Nacional de Capacitación en materia de protección, y de un diagnóstico que permita la focalización de la necesidades y definir estrategias para especializar a los servidores públicos y aunado a una capacitación incipiente, inciden en que los servidores públicos del Mecanismo de protección, carezcan de una especialización, toda vez que los servidores públicos que atienden las solicitudes de incorporación al mecanismo y determinan las primeras medidas de protección y los que hacen las evaluaciones de riesgo, no cuentan con los conocimientos ni con una especialización que les permitan ser objetivos e imparciales, lo que deja endeble las medidas de protección otorgadas y no se garantiza la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de los periodistas.

2018-0-04100-07-1762-07-015 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación, en su calidad del Coordinador Ejecutivo Nacional, elabore un diagnóstico de necesidades de capacitación en el que se identifiquen objetivos, problemáticas existentes; monitoreos que permitan la recolección de información sobre las necesidades de capacitación, habilidades del personal, población objetivo, nivel de capacitación que se requiere, planes y programas y, con ello, elabore e implemente un Programa Nacional de Capacitación en materia protección y prevención contra las violaciones de los derechos de los periodistas y la libertad de expresión que contenga metas, alcances, población objetivo, fechas y objetivos específicos para cada uno de los integrantes de la Junta de Gobierno para que se coordinen; además de que, establezca convenios de cooperación con las entidades federativas para el intercambio de información de manera oportuna, a fin de implementar y consolidar una cultura de prevención para evitar la violación de los derechos humanos de periodistas, con el propósito de brindarles las herramientas y estrategias para desarrollar su trabajo, en cumplimiento de los artículos 45, fracción III, 47, fracción II, 68, fracciones II y IV, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, apartado de funciones del Manual de Organización de la Quinta Visitaduría y 88, fracción XX, de la Ley General de Víctimas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las acciones emitidas.

2018-0-04100-07-1762-07-016 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación, en su calidad de Coordinador Ejecutivo Nacional promueva en las reuniones de ese órgano colegiado la elaboración de un Programa Nacional de Difusión que contenga objetivos, metas, alcances, población objetivo, fechas y objetivos específicos para cada uno de los integrantes de la Junta de Gobierno para que éstos en conjunto y en el marco de sus atribuciones, difundan los derechos de los periodistas que ejercen la libertad de expresión; y, una vez autorizado, sea implementado, en el ámbito nacional mediante convenios de coordinación con las entidades federativas para que se asegure que se lleven a cabo las acciones de difusión y que se incrementen sus alcances, con objeto de promover el funcionamiento del Mecanismo de Protección a Periodistas, a fin de que hagan uso de sus derechos, en cumplimiento de los artículos 16, fracción VIII, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 45, fracción III y 68, fracción I y III, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las acciones emitidas.

6. Protección**Metodología de Riesgos Aplicada para la Protección de Periodistas**

La evaluación del riesgo consiste en la aplicación de una metodología que permite medir el grado de riesgo que tiene una persona, a partir de los incidentes registrados, de entorno en el que se encuentra, el nivel de exposición pública que tiene, entre otros aspectos. Tiene por objeto determinar el mayor o menor grado de probabilidad de que una persona, o colectivo se vea afectada en sus derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal, así como aquellos necesarios e imprescindibles para el desarrollo de su labor como lo son la libertad de reunión, asociación, manifestación, la protesta pública pacífica, el acceso a recursos judiciales y administrativos, el acceso a fuentes de financiamiento y el derecho a ser protegido.

A efecto de evaluar si el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas dispuso de la mejor metodología en 2018 para determinar el riesgo al que se encuentran expuestos los periodistas agredidos que solicitaron auxilio y consideró los estándares internacionales que le permitieran contar con el adecuado rigor técnico para estar en la posibilidad de proteger la vida, la integridad, y el derecho a la libre expresión, el presente resultado se desarrolló en dos apartados: a) Metodología de riesgos del Mecanismo de Protección, y b) Consideración de Estándares internacionales.

a) Metodología de riesgos del Mecanismo de Protección

De la revisión se identificó que el 30 de septiembre de 2013, la Secretaría de Gobernación, a través de la Oficina en México de la Organización Internacional *Freedom House* con la Subsecretaría de Derechos Humanos firmó un convenio de colaboración para el fortalecimiento del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, mediante la revisión de la herramienta metodológica utilizada para llevar a cabo los estudios de evaluación de riesgo. Como resultado de dicha evaluación, la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo de Protección, autorizó que a partir del 2015 fuera aplicada la metodología desarrollada con base en el método de *Freedom House*, la cual

también es utilizada en Colombia, para elaborar las evaluaciones de riesgos de los periodistas que han sido agredidos y que es vigente a la fecha de este informe.

De la revisión de los elementos de riesgo contenidos en la nueva metodología aplicada por el Mecanismo de Protección, la ASF observó que la medición del riesgo se realiza por medio de una Matriz de evaluación del riesgo en la que se consideran tres tipos de análisis de riesgo: enfoque de género, individual y colectivo.

En cuanto al enfoque de género, se analizan los niveles de discriminación y/o violencia contra las mujeres, relacionados con el entorno cultural, social, familiar o institucional en los que habita y que afectan su labor como periodista; en cuanto al tipo de evaluación individual, implica evaluar toda circunstancia, situación o factores que aumentan las probabilidades o que influyen en la materialización de un riesgo; en tanto que en el tipo de evaluación colectivo, se estudian los elementos que pueden hacer posible que un fenómeno de violencia se manifieste, a partir de la predisposición o susceptibilidad de ciertos elementos expuestos a la afectación sobre una comunidad, colectividad o grupo social; lo que implica valorar la percepción individual, la representación social del riesgo y llevar a cabo una estimación objetiva o medición del mismo.

En la aplicación de los tres tipos de evaluaciones, se consideran cuatro variables: 1) el contexto de riesgo, referente a todo aquello que rodea, material o simbólicamente, a un acontecimiento o hecho y que permite interpretarlo o comprenderlo (causas, factores desencadenantes, relaciones); 2) la intencionalidad de causar daño, correspondiente a la voluntad deliberada de actuar contra una persona o personas a sabiendas del carácter delictivo que significa el consumarlo y del daño que puede causar; 3) las vulnerabilidades de la persona evaluada, nivel de exposición y fragilidad en el que se encuentra una persona o colectividad de sufrir una amenaza, pérdida o daño; y 4) la inminencia en la materialización del daño, en la que se evalúa la probabilidad racional de que un riesgo se materialice en un futuro inmediato y suponga una afectación grave para los derechos de una persona o colectividad; lo cual se observa en el cuadro siguiente:

VARIABLES Y SUBVARIABLES UTILIZADAS EN LA METODOLOGÍA DE RIESGOS QUE APLICA EL MECANISMO DE PROTECCIÓN PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS POR TIPO DE EVALUACIÓN

Análisis de Riesgo con Enfoque de Genero			Análisis de Riesgo Colectivo			Análisis de Riesgo Individual		
Evaluación de los niveles de discriminación y/o violencia contra las mujeres, relacionados con el entorno cultural, social, familiar o institucional en los que habita y que afectan su labor como defensora de derechos humanos o periodista			Implica evaluar toda circunstancia, situación o factores que aumentan las probabilidades o que influyen en la materialización de un riesgo. La información obtenida debe permitir calcular el tipo y gravedad del riesgo			Estudio de los elementos que pueden hacer posible que un fenómeno de violencia se manifieste, a partir de la predisposición o susceptibilidad de ciertos elementos expuestos a la afectación sobre una comunidad, colectividad o grupo social. Implica valorar la percepción individual, la representación social del riesgo y llevar a cabo una estimación objetiva o medición del mismo.		
Variable/subvariables	Definición	Ponderación	Variable/subvariables	Definición	Ponderación	Variable/subvariables	Definición	Ponderación
1. Contexto de riesgo	En esta variable se evalúan los entornos violentos o discriminatorios contra las mujeres, los niveles de discriminación o violencia en el entorno cultural o social, económico y/o laboral, el entorno y las relaciones familiares, el entorno institucional, el grado de alianza entre los actores políticos o económicos y organizaciones armadas legales o ilegales, el nivel de acciones de violencia en la región y los ataques previos contra organizaciones de defensoras de derechos humanos o periodistas.	20.00%	1. Contexto de riesgo	Esta variable toma en cuenta los factores de tipo territorial, político, económico, social, de seguridad y convivencia ciudadana, que inciden en mayor o menor grado en el riesgo de los colectivos de defensores de derechos humanos y periodistas.	30.00%	Intencionalidad de Causar Daño	Se refiere a la ponderación de los incidentes, amenazas, agresiones evaluando, tanto la actualidad de los hechos, como su realidad de ocurrencia, frecuencia y gravedad. Asimismo, se busca identificar el presunto agresor para determinar su posible capacidad de daño, su interés en generar un daño, así como las alianzas entre actores legales e ilegales.	35.00%
1.1. Niveles de discriminación y/o violencia contra las mujeres en el entorno cultural y social en el que habita y desarrolla su labor la mujer defensora de derechos humanos o periodista evaluada		15.00%	1.1. Rasgos territoriales		4.50%	1.1. Amenaza directa y/o indirecta		4.20%
1.2. Niveles de discriminación y/o violencia contra las mujeres en el entorno económico y/o laboral en la zona donde habita y desarrolla su labor la mujer defensora de derechos humanos o periodista evaluada		15.00%	1.2. Economía y recursos naturales		9.00%	1.2. Agresiones e incidentes de riesgo		6.30%
1.3. Niveles de discriminación y/o violencia contra las mujeres en el entorno y las relaciones familiares en la zona donde habita y desarrolla su labor la mujer defensora de derechos humanos o periodista evaluada		15.00%	1.3. Mapa de relaciones		6.00%	1.3. Análisis de contexto		14.00%
1.4. Niveles de discriminación y/o violencia contra las mujeres en el entorno Institucional en la zona donde habita y desarrolla su labor la mujer defensora de derechos humanos o periodista evaluada		15.00%	1.4. Dinámicas de violencia		10.50%	1.4. Especificidad del riesgo		5.25%

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018

Análisis de Riesgo con Enfoque de Género			Análisis de Riesgo Colectivo			Análisis de Riesgo Individual		
Evaluación de los niveles de discriminación y/o violencia contra las mujeres, relacionados con el entorno cultural, social, familiar o institucional en los que habita y que afectan su labor como defensora de derechos humanos o periodista			Implica evaluar toda circunstancia, situación o factores que aumentan las probabilidades o que influyen en la materialización de un riesgo. La información obtenida debe permitir calcular el tipo y gravedad del riesgo			Estudio de los elementos que pueden hacer posible que un fenómeno de violencia se manifieste, a partir de la predisposición o susceptibilidad de ciertos elementos expuestos a la afectación sobre una comunidad, colectividad o grupo social. Implica valorar la percepción individual, la representación social del riesgo y llevar a cabo una estimación objetiva o medición del mismo.		
Variable/subvariables	Definición	Ponderación	Variable/subvariables	Definición	Ponderación	Variable/subvariables	Definición	Ponderación
1.5. Grado de alianza entre actores políticos o económicos y organizaciones armadas legales o ilegales		15.00%	N.A		N.A	1.5. Identificación del actor		5.25%
1.6. Nivel de acciones de violencia en la región		12.50%	N.A		N.A	N.A		N.A
1.7. Ataques previos contra organizaciones de defensores y/o periodistas o algunos de sus miembros		12.50%	N.A		N.A	N.A		N.A
2. Intencionalidad de causar daño	Se refiere a la ponderación de los incidentes, amenazas, agresiones evaluando, tanto la actualidad de los hechos, como su realidad de ocurrencia, frecuencia y gravedad. Asimismo, se busca identificar el presunto agresor para determinar su posible capacidad de daño, su interés en generar un daño, así como las alianzas entre actores legales e ilegales.	35.00%	2. Intencionalidad de causar daño	Se refiere a la ponderación de los incidentes, amenazas, agresiones evaluando, tanto la actualidad de los hechos, como su realidad de ocurrencia, frecuencia y gravedad. Asimismo, se busca identificar el presunto agresor para determinar su posible capacidad de daño, su interés en generar un daño, así como las alianzas entre actores legales e ilegales.	35.00%	Impacto probable del daño	Se refiere al Tipo y gravedad de los derechos que podrían ser afectados: Implica recaudar información para realizar un análisis de probabilidad de ocurrencia de un daño y de predicción del impacto de daño en la persona peticionaria	30.00
2.1. Amenaza directa y/o indirecta		25.00%	2.1. Amenaza directa y/o indirecta		8.75%	2.1. Perfil de la persona evaluada		4.50%
2.2. Agresiones e incidentes de riesgo		35.00%	2.2. Agresiones e incidentes de riesgo		12.25%	2.2. Interés del actor en la persona evaluada		6.00%
2.3. Actor con intencionalidad de causar daño		25.0%	2.3. Actor con intención de causar daño		10.50%	2.3. Capacidad del actor de causar el daño		7.50%
2.4. Impacto probable de daño		15.00%	2.4. Impacto probable de la intencionalidad de causar daño		3.50%	2.4. Derechos de la persona que podrían ser afectados		7.50%
N.A		N.A	N.A		N.A	2.5. Sujetos probablemente afectados		4.50%
3. Vulnerabilidades	En esta variable se estima cada una de las posibles debilidades y fortalezas de la persona peticionaria en las distintas áreas de su vida, así como otros puntos estratégicos dentro de la evaluación de riesgo como el perfil, su pertenencia a grupos de especial vulnerabilidad y las posibles medidas de	30.00%	3. Vulnerabilidades	En esta variable se estima cada una de las posibles debilidades y fortalezas de la persona peticionaria en las distintas áreas de su vida, así como otros puntos estratégicos dentro de la evaluación de riesgo como el perfil, su pertenencia a grupos de especial vulnerabilidad y	25.0%	Vulnerabilidad	En esta variable se estima cada una de las posibles debilidades y fortalezas de la persona peticionaria en las distintas áreas de su vida, así como otros puntos estratégicos dentro de la evaluación de riesgo como el perfil, su pertenencia a grupos de especial vulnerabilidad y las posibles medidas de	25.00%

Análisis de Riesgo con Enfoque de Genero			Análisis de Riesgo Colectivo			Análisis de Riesgo Individual		
Evaluación de los niveles de discriminación y/o violencia contra las mujeres, relacionados con el entorno cultural, social, familiar o institucional en los que habita y que afectan su labor como defensora de derechos humanos o periodista			Implica evaluar toda circunstancia, situación o factores que aumentan las probabilidades o que influyen en la materialización de un riesgo. La información obtenida debe permitir calcular el tipo y gravedad del riesgo			Estudio de los elementos que pueden hacer posible que un fenómeno de violencia se manifieste, a partir de la predisposición o susceptibilidad de ciertos elementos expuestos a la afectación sobre una comunidad, colectividad o grupo social. Implica valorar la percepción individual, la representación social del riesgo y llevar a cabo una estimación objetiva o medición del mismo.		
Variable/subvariables	Definición	Ponderación	Variable/subvariables	Definición	Ponderación	Variable/subvariables	Definición	Ponderación
	autoprotección que implementa.			las posibles medidas de autoprotección que implementa.			autoprotección que implementa.	
3.1. Vulnerabilidad asociada a la visibilidad y pertenencia a grupos sociales por parte de la mujer defensora o periodista evaluada.		6.60%	3.1. Perfil del colectivo evaluado		3.75%	3.1. Vulnerabilidad asociada a la condición de la persona		5.00%
3.2. Actividades, conductas y comportamientos de la persona		4.20%	3.2. Capacidad de acción colectiva		6.25%	3.2. Conductas y comportamientos de la persona.		1.88%
3.3. Permanencia en la zona de riesgo		3.00%	3.3. Vulnerabilidad asociada a la condición de los integrantes del colectivo		3.75%	3.3. Permanencia en la zona de riesgo		5.00%
3.4. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno familiar y residencial		4.50%	3.4. Permanencia en la zona de riesgo		6.25%	3.4. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno residencial		3.75%
3.5. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno laboral		5.10%	3.5. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno físico		5.00%	3.5. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno laboral		3.75%
3.6. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno social		5.10%		N.A	N.A	3.6. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno social		1.88%
3.7. Nivel de exposición al riesgo durante los recorridos		1.50%		N.A	N.A	3.7. Nivel de exposición al riesgo durante los recorridos		3.75%
4. Inminencia en la materialización del daño	Busca identificar la proximidad de la materialización del daño a partir de actos concretos que puedan afectar los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de la peticionaria/beneficiaria. Se pondera con menor valor la inexistencia de información privilegiada que confirme la presencia de un plan para llevar a cabo un ataque en contra de la peticionaria/beneficiaria, y se pondera con mayor valor la existencia de dicha información	15.00%	4. Inminencia en la materialización del daño	Busca identificar la proximidad de la materialización del daño a partir de actos concretos que puedan afectar los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de la peticionaria/beneficiaria. Se pondera con menor valor la inexistencia de información privilegiada que confirme la presencia de un plan para llevar a cabo un ataque en contra de la peticionaria/beneficiaria, y se pondera con mayor valor la existencia de dicha información	10.00%	Inminencia de Materialización de Daño	Busca identificar la proximidad de la materialización del daño a partir de actos concretos que puedan afectar los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de la peticionaria/beneficiaria. Se pondera con menor valor la inexistencia de información privilegiada que confirme la presencia de un plan para llevar a cabo un ataque en contra de la peticionaria/beneficiaria, y se pondera con mayor valor la existencia de dicha información	10.00%

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018

Análisis de Riesgo con Enfoque de Genero			Análisis de Riesgo Colectivo			Análisis de Riesgo Individual		
Evaluación de los niveles de discriminación y/o violencia contra las mujeres, relacionados con el entorno cultural, social, familiar o institucional en los que habita y que afectan su labor como defensora de derechos humanos o periodista			Implica evaluar toda circunstancia, situación o factores que aumentan las probabilidades o que influyen en la materialización de un riesgo. La información obtenida debe permitir calcular el tipo y gravedad del riesgo			Estudio de los elementos que pueden hacer posible que un fenómeno de violencia se manifieste, a partir de la predisposición o susceptibilidad de ciertos elementos expuestos a la afectación sobre una comunidad, colectividad o grupo social. Implica valorar la percepción individual, la representación social del riesgo y llevar a cabo una estimación objetiva o medición del mismo.		
Variable/subvariables	Definición	Ponderación	Variable/subvariables	Definición	Ponderación	Variable/subvariables	Definición	Ponderación
4.1 Información privilegiada que confirma un plan para llevar a cabo un ataque		15.0%	4.1. Información privilegiada que confirma un plan para llevar a cabo un ataque contra el colectivo		10.00%	4.1. Información privilegiada que confirma un plan para llevar a cabo un ataque		10.00%
Total		100.0%	Total		100.0%	Total		100.05

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEGOB, por medio de minuta de reunión de trabajo Auditoría 1762-GB "Protección de Periodistas" del 10 de octubre de 2019.
 N.A No Aplica

La evaluación de cada una de las cuatro variables que integran la metodología aplicada, se realiza por medio de ponderaciones dadas en la “Matriz de valoración de riesgo”, en la que se encuentran precargadas las fórmulas para la evaluación con las que, una vez recabada la información necesaria y realizado su análisis, el analista de riesgos califica el grado de probabilidad de ocurrencia que tiene cada una de las variables y subvariables definidas, en un rango que va de 0 a 3, y en automático la matriz calcula el porcentaje que determina el nivel de riesgos que tiene el periodista.

Para el análisis de riesgo con enfoque de género mujer, se utilizan cuatro variables las cuales son 1) el contexto de riesgo, cuyo resultado de su calificación significa un peso porcentual del 20.0% en la determinación del nivel de riesgo; 2) la intencionalidad de causar daño, con un valor del 35.0%; 3) las vulnerabilidades, con una carga del 30.0%; y 4) la inminencia de materialización de daño con un peso porcentual del 15.0%.

Respecto al análisis de riesgo colectivo, se utilizan las mismas cuatro variables que para la evaluación con enfoque de género mujer; 1) el contexto de riesgo, con una significancia del 30.0% del riesgo; 2) la intencionalidad de causar daño, con un peso del 35.0%; 3) la vulnerabilidad, que representa el 30.0% del riesgo, y 4) la Inminencia de materialización del daño, cuya significancia es del 15.0%.

En cuanto al análisis de riesgo individual, también se utilizan cuatro variables, pero distintas a las de los otros dos tipos de evaluación: 1) la intencionalidad de causar daño, con una carga del 35.0%; 2) el impacto probable de daño, que significa el 30.0% del riesgo; 3) la vulnerabilidad, con un valor del 25.0%, y 4) la inminencia de materialización de daño, cuyo valor de riesgo es del 10.0%.

Con base en la evaluación de las 4 variables que la integran, se determina el puntaje final de la evaluación, el cual determina el nivel de riesgo que tiene el periodista a ser agraviado y vulnerados sus derechos, conforme al cuadro siguiente:

MEDICIÓN DEL NIVEL DE RIESGO

Nivel de riesgo	Definición	Puntaje	
		Mínimo	Máximo
Ordinario	Se deriva de vivir en sociedad, allí se encuentran riesgos asociados a riesgos externos, es decir provocados por desastres naturales, por la acción del Estado o por la convivencia con otras personas, o también por riesgos provocados por la misma persona,	15.0%	45.0%
Extraordinario	En este nivel de riesgo el Estado debe adoptar medidas especiales de protección, para definir esto los funcionarios deberán realizar una valoración del riesgo analizando si confluyen en algunas de las características del riesgo que ha definido el Alto Tribunal: que el riesgo sea específico e individualizable, concreto, actual, importante, serio, claro y discernible, excepcional y desproporcionado.	45.0%	75.0%
Extremo	Este nivel de riesgo amenaza los derechos a la vida e integridad de las personas objeto de estudio. Se considerará extremo cuando el análisis indique que reúne todas las características descritas en el riesgo extraordinario y si adicionalmente el riesgo es grave e inminente. Las autoridades deberán implementar medidas que permita garantizar sus derechos a la vida e integridad.	75.0%	100.0%

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEGOB, por medio de minuta de reunión de trabajo Auditoría 1762-GB "Protección de Periodistas" del 10 de octubre de 2019

De lo anterior se deriva que, si la evaluación de riesgos arroja un puntaje entre 15.0% y 45.0% el nivel de riesgo del periodista es ordinario, si el puntaje es entre 45.0% y 75.0% el riesgo es extraordinario y si el puntaje es entre 75.0% y 100.0% el riesgo es extremo.

Los resultados de las evaluaciones de riesgo permiten a los miembros de la Unidad de Evaluación de Riesgos determinar las medidas de protección que serán propuestas a la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para su análisis, discusión y aprobación.

De lo anterior se observó que si bien, la metodología de evaluación de riesgos es correcta, debido a que atendió las deficiencias que presentaba la metodología aplicada por el mecanismo de protección hasta el 2014, ya que realiza la medición del contexto de riesgo; la intencionalidad de causar daño; las vulnerabilidades de la persona evaluada, y la inminencia en la materialización del daño; la ASF no detectó, como parte de las variables y subvariables definidas por la metodología, alguna relacionada con las denuncias de hechos ante la PGR ni de su estado procesal, lo que incide directamente en el nivel de riesgo del periodista.

b) Consideración de Estándares Internacionales

La SEGOB no acreditó que la metodología utilizada por el Mecanismo de Protección cuente con el rigor técnico y cumple con estándares internacionales que permitan asegurar que las evaluaciones de riesgo se realizan de conformidad con la mejor metodología, estándares internacionales y buenas prácticas, toda vez que, si bien, proporcionó a la ASF, el documento "Breve explicación de la metodología de riesgo", dicho documento no contiene la metodología *Freedom House*, la cual debiera señalar: a) los criterios técnicos utilizados para la determinación de las variables de riesgo; b) si los porcentajes y

cálculos realizados por la SEGOB cumplen con lo establecido en la metodología, y c) si los porcentajes y cálculos fueron determinados por *Freedom House* basándose en estándares internacionales.

2018-0-04100-07-1762-07-017 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación, por medio de la Coordinación Ejecutiva Nacional, de la Unidad de Evaluación de Riesgos y de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas incorpore, como parte de las variables de la evaluación de riesgo que realiza, la relacionada con las denuncias de hechos ante la Fiscalía General de la República y su estado procesal, toda vez que incide directamente en el nivel de riesgo del periodista; y que lleve a cabo una evaluación de su metodología que le permita asegurar que las evaluaciones de riesgo aplicadas por la Unidad de Evaluación de Riesgos del Mecanismo de Protección, se realizan de conformidad con la mejor metodología, estándares internacionales y buenas prácticas, en cumplimiento a lo establecido en los artículos 20, fracción I, y 28 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; así como el artículo 92, fracciones I, II, III y IV, del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

7. Aplicación de las medidas de protección a periodistas

La SEGOB por medio del Mecanismo de Protección otorga medidas de protección cuando identifica o se le solicita protección ante un riesgo o amenaza a periodistas por el ejercicio de su libertad de expresión, clasificándolo por medio de una evaluación de riesgo como extraordinario u ordinario a fin de otorgar medidas de protección que garanticen la vida, integridad y libertad de expresión de los periodistas.

A efecto de evaluar el oportuno otorgamiento de las medidas de protección a los periodistas beneficiarios; el resultado se dividió en los siguientes apartados: a) incorporación al Mecanismo de Protección; b) procedimiento extraordinario: medidas urgentes de protección, c) oportunidad en la implementación de las medidas urgentes de protección, d) procedimiento ordinario: medidas de protección, e) aprobación de las medidas de protección por la Junta de Gobierno, f) seguimiento a las medidas de protección y g) conclusión de las medidas de protección.

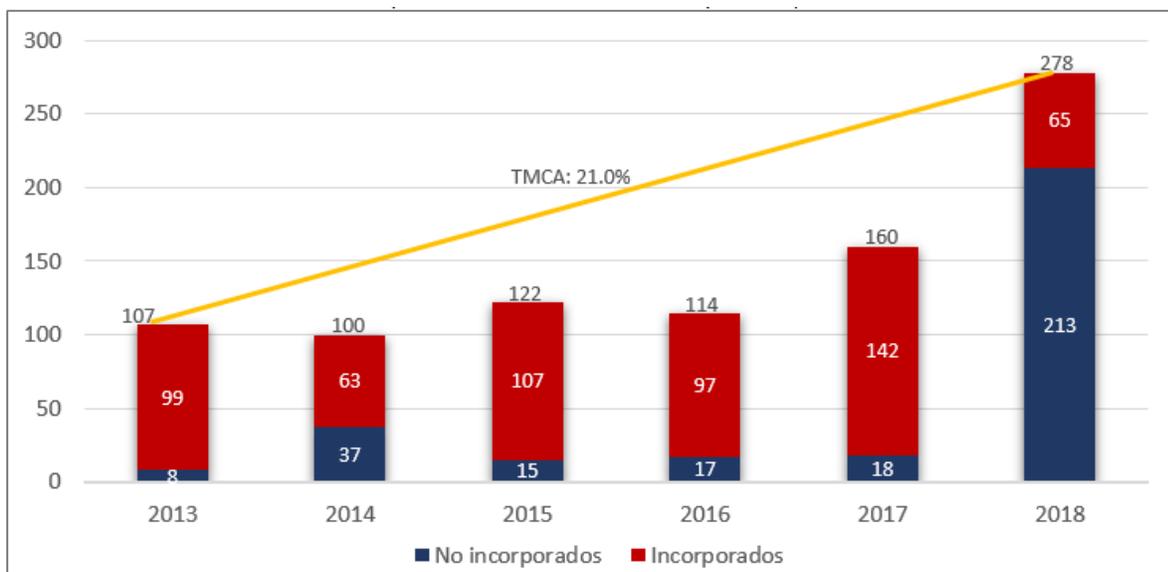
a) Incorporación al Mecanismo de Protección

El proceso de incorporación al Mecanismo de Protección de un peticionario (periodista) que declare haber sufrido algún daño a su integridad física o psicológica, amenazas, hostigamiento o intimidación por el ejercicio de su libertad de expresión, inicia con la presentación de una solicitud, la cual es analizada por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida (URCyRR) o derivado de la investigación de fuentes abiertas para identificar agresiones cometidas contra periodistas o recibe información de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (UPSA), con el fin de contactarse con el periodista agredido y ofrecerles protección.

En las primeras 3 horas a partir de que recibe la solicitud o se contacta con el periodista; el servidor público de la URCyRR que atiende la petición y realiza una investigación y entrevista al periodista; en

2018, el Mecanismo de Protección recibió 278 solicitudes de incorporación de periodistas, de las cuales el 23.4% (65) fueron aceptadas y el 76.6% (213) fueron rechazadas, sin que, al cierre del presente informe, la SEGOB indicara las causas de los rechazos. En el periodo 2013-2018, el Mecanismo de Protección recibió 881 solicitudes de incorporación de las cuales el 65.0% (576) las aceptó y 35.0% (308) las rechazó. Con base en las cifras anuales de incorporación al Mecanismo de Protección, se observó lo siguiente:

TENDENCIA DE LAS SOLICITUDES DE INCORPORACIÓN AL MECANISMO DE PROTECCIÓN, EN EL PERIODO 2013-2018
(número de solicitudes de incorporación)



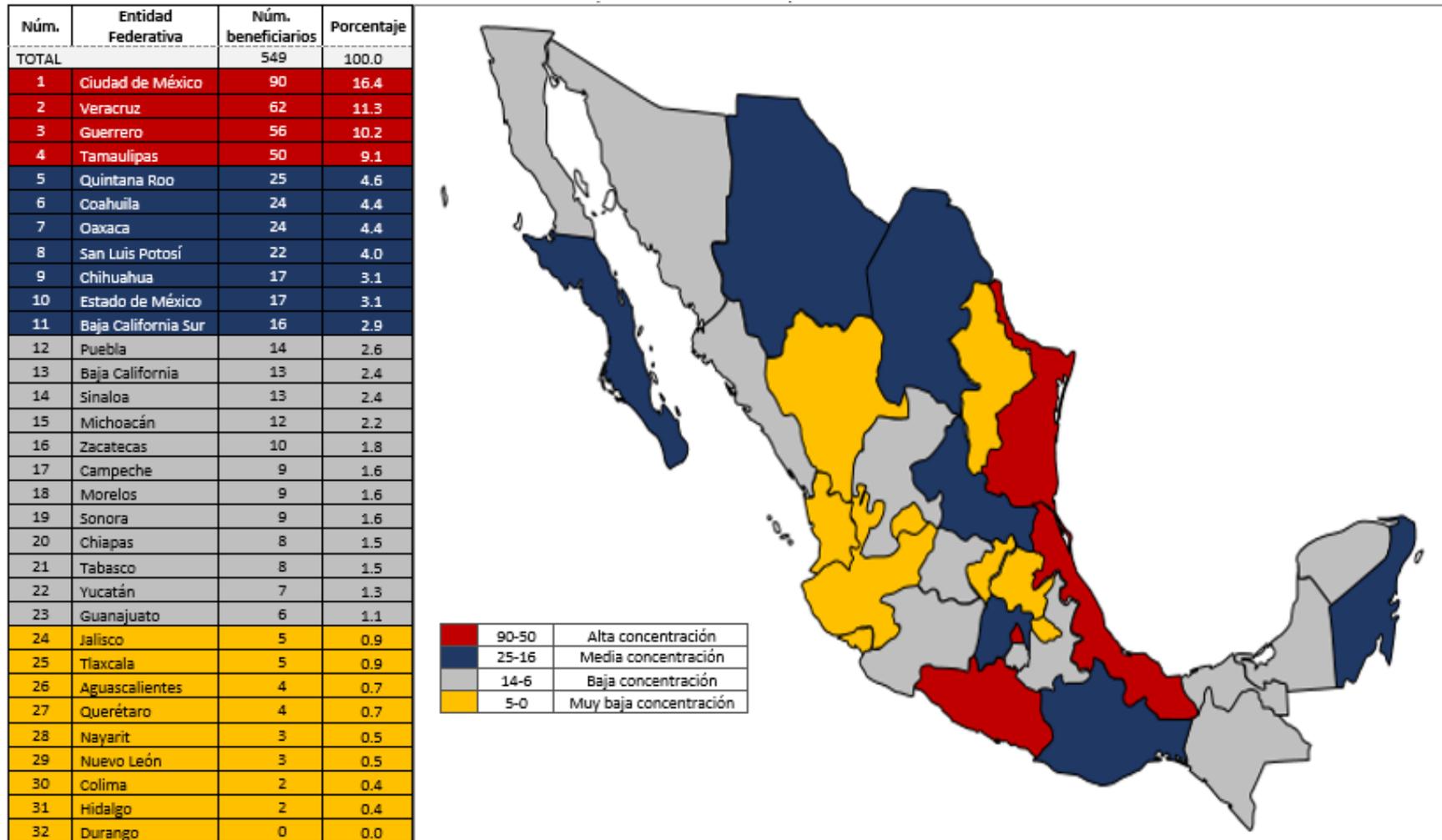
Fuente: Elaborado por la ASF. La información del ejercicio fiscal 2018 fue proporcionada por la SEGOB por medio de la minuta de trabajo del 14 de octubre, entre personal de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida y la de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas. La información del periodo de 2013-2017 fue con el documento "Informe estadístico" enero 2019 del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

$$TMCA = \left[\left(\frac{(g)}{(a)} \right)^{\frac{1}{n}} - 1 \right] * 100 \text{ Tasa Media de Crecimiento Anual}$$

En el periodo 2013-2018, se identificó un incremento en promedio anual en las solicitudes de incorporación al Mecanismo de Protección del 21.0%; la tendencia de incorporación hasta 2017 había sido constante con un mayor número de solicitudes aceptadas que rechazadas; sin embargo, en 2018 se observó un cambio al rechazar 213 peticiones y aceptar 65 periodistas, sin que a la fecha de cierre del presente informe la SEGOB emitiera las causas de lo observado.

Del análisis de las incorporaciones de los periodistas agredidos desagregado por entidad federativa se identificó que los Estados con una alta concentración de periodistas agredidos incorporados al Mecanismo de Protección fueron: Ciudad de México con 90 beneficiarios, seguido por Veracruz con 62, Guerrero con 56 y Tamaulipas con 50, como se presenta en el mapa siguiente:

BENEFICIARIOS INCORPORADOS AL MECANISMO DE PROTECCIÓN POR ENTIDADES FEDERATIVAS, EN EL PERIODO DE 2013-2018
(número de beneficiarios)



Fuente: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por la SEGOB por medio de la minuta de trabajo del 14 de octubre, entre personal de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida y la de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas.

Las entidades federativas en las que se presentó una concentración media de incorporaciones de periodistas agredidos al Mecanismo de Protección fueron: Quintana Roo con 25; Coahuila y Oaxaca con 24; San Luis Potosí 22; Chihuahua y Estado de México con 17, y Baja California Sur con 16 periodistas agredidos; las entidades con concentración baja fueron: Puebla con 14, Baja California y Sinaloa 13; Michoacán 12; Zacatecas 10 periodistas; Campeche, Morelos y Sinaloa 9; Chiapas y Tabasco con 8; Yucatán 7 y Guanajuato con 6 periodistas; los estados con concentración muy baja fueron: Jalisco y Tlaxcala con 5; Aguascalientes y Querétaro con 4 cada uno; Nayarit y Nuevo León con 3; Colima e Hidalgo 2 y Durango en el periodo de 2013 a 2018 no ha presentado casos de periodistas agredidos incorporados al Mecanismo de Protección.

Después de ser aceptadas las solicitudes de los periodistas agredidos al Mecanismo de Protección, la URCyRR debe determinar en el resto de las 3 horas qué procedimiento se le otorga, ya sea ordinario o extraordinario, dependiendo del riesgo identificado; sin embargo, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas no define con claridad qué situaciones considera para determinar el tipo de procedimiento que implementará; aunado a que dicha ley define el procedimiento extraordinario como el “que deriva en Medidas Urgentes de Protección (MUP) con el fin de preservar la vida e integridad del beneficiario” y a las MUP como el “conjunto de acciones y medios para resguardar, de manera inmediata, la vida, la integridad y la libertad del beneficiario”, en tanto que para el caso del procedimiento ordinario, únicamente se definen las medidas de protección las cuales son el “conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario”, por lo que, las definiciones de las MUP y las medidas de protección son similares, lo que ocasiona que la determinación del tipo de procedimiento que se aplicará para proteger al periodista, se basa en criterios subjetivos y de interpretación.

b) Procedimiento extraordinario: Medidas Urgentes de Protección (MUP)

Al determinarse antes del término de las 3 horas que el caso es extraordinario, el servidor público de la URCyRR que dio atención a la solicitud de incorporación desarrolla el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata (EEAI) con la información que recabo para determinar el nivel de riesgo mediante la entrevista que se le realizó, procesando y analizando la información, a fin de determinar e implementar las medidas urgentes de protección. Durante las 9 horas que establece la LPPDDHP para dictaminar las MUP e implementarlas, el servidor público de la URCyRR concluye el EEAi y lo remite al titular de la unidad para revisión y aprobación e informa a la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo de Protección, con el fin de coordinar esfuerzos para la implementación de acciones.

En 2018, la URCyRR atendió 31 beneficiarios de los cuales el 80.6% (25) fueron periodistas agredidos y la gravedad de su caso fue considerada baja, con un proceso extraordinario, y se les implementaron MUP, en tanto que el 19.4% (6) correspondió a beneficiarios indirectos; en el periodo de 2013-2018, se dictaron MUP a 170 periodistas y beneficiarios indirectos.

c) Oportunidad en la implementación de las medidas urgentes de protección

A efecto de verificar la oportunidad en la atención y otorgamiento de las Medidas Urgentes de Protección (MUP) del procedimiento extraordinario y de las Medidas de Protección (MP) del procedimiento ordinario, conforme a los plazos establecidos en la LPPDDHP, la ASF revisó 69 expedientes,^{12/} de los cuales 23 expedientes fueron de procedimiento extraordinario.

Se constató que, en 2018, la URCyRR dio protección oportuna en el 73.9% (17) de los casos al implementarles MUP y al 26.1% (6) le proporcionó las MUP fuera del tiempo establecido al identificarse que la URCyRR tardó en promedio 6 días para la implementación de las MUP del 26.1% (6) de los expedientes atendidos, lo que puso en riesgo la vida e integridad de los periodistas y sus beneficiarios indirectos.

Al concluir la implementación de las MUP y controlar el riesgo, la URCyRR remite el expediente del caso a la UER con el fin de dar inicio al procedimiento ordinario.

De la revisión de los expedientes de 2018 de los periodistas agredidos, se identificó que el 65.2% (45) de los expedientes no fueron enviados en el tiempo que establece la ley, como se presenta en el cuadro siguiente:

OPORTUNIDAD EN EL ENVÍO DE LOS CASOS DE LA URCyRR A LA UER; 2018
(número de expedientes, porcentaje y promedio)

Tipo de procedimiento	Remitir				Total	Tiempo promedio para el envío del expediente
	con oportunidad	%	fuera de tiempo	%		
Total	24	34.8	45	65.2	69	23
Extraordinario	11	47.8	12	52.2	23	23
Ordinario	13	28.3	33	71.7	46	23

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por la SEGOB, por medio del oficio núm. URC/865/2019 del 3 de octubre de 2019.

En 2018, se remitió con oportunidad el 34.8% (24) de los expedientes a la UER; sin embargo, el 65.2% (45) fueron enviados por parte de la URCyRR en un promedio de 23 días, lo que incidió en el retraso para el desarrollo de la evaluación de riesgos y posterior aprobación de las medidas de protección que dictamina la Junta de Gobierno del Mecanismo, dejando desprotegidos a los periodistas y beneficiarios indirectos, ante los riesgos que los llevó a incorporarse al Mecanismo.

Del retraso identificado por la ASF, la URCyRR, por medio de la minuta de trabajo del 14 de octubre de 2019, señaló que “es importante destacar que esta situación se presenta en algunos casos, de manera excepcional y deriva de las cargas de trabajo y el poco número de personas que integran la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, pues la cantidad de solicitudes de intervención y/o casos identificados que requieren atención, la complejidad de éstos y el tiempo que se debe destinar a su

^{12/} De la revisión de los 69 expedientes se revisó las fechas de solicitud de incorporación, de activación de medidas urgentes de protección, del formato de remisión, de la evaluación de riesgo y del acuerdo de la Junta de gobierno.

análisis dificulta que puedan turnarse de forma inmediata. Para los casos ordinarios, que es donde se presenta esta situación, no existe plazo que regule su entrega de acuerdo con la normatividad vigente.” Si bien, la LPPDDP no establece un tiempo determinado, señala que deberá “remitir a la UER el expediente del caso (procedimiento extraordinario) para el inicio del procedimiento ordinario; y en cualquier otro caso, la solicitud será tramitada a través del procedimiento ordinario y la URCyRR la remitirá inmediatamente a su recepción a la UER.”

De lo señalado por la URCyRR, respecto de las cargas de trabajo y el poco número de servidores públicos que la integran, la ASF identificó que cuentan con un Director General Adjunto que supervisa a 5 servidores públicos, los cuales dieron atención en promedio cada uno a 56 solicitudes de incorporación de periodistas, aunada a las 137 solicitudes de defensores de derechos humanos, con un promedio total de atención de 83 solicitudes por cada servidor público; asimismo, elaboran el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata, la implementación de las MUP y la integración de los expedientes y envió a la UER.

Por lo anterior, para llevar a cabo la implementación de las MUP en las 9 horas y el envió de los expedientes a la UER, la URCyRR requeriría de 11 servidores públicos; asimismo, requería en promedio 7 servidores públicos para la elaboración de los estudios de evaluación de acción inmediata e implementación de las MUP y en promedio 14 servidores públicos para atender con oportunidad el envió de los casos a la UER.

d) Procedimiento ordinario: medidas de protección

En 2018, la UER recibió 69 expedientes de la URCyRR, con un total de 110 beneficiarios, de los cuales 31 (28.2%) se orientaron a un procedimiento extraordinario y 79 (71.8%) a un procedimiento ordinario. En el periodo de 2013-2018, la URCyRR envió a la UER un total de 370 expedientes, con un total de 549 beneficiarios, el 31.0% (170) correspondiente a procedimiento extraordinario y el 69.0% (379) a ordinario, las diferencias que se presentaron entre el número de expedientes y beneficiarios se deben a casos colectivos, que son aquellas incorporaciones de más de un periodista del mismo medio en un solo expediente, así como aquellos casos que incorporan a su familia y/o pareja al identificarse que también tienen algún grado de riesgo.

- Oportunidad en la elaboración de la evaluación de riesgo (10 días)

La UER al recibir el expediente de los casos con riesgos extraordinarios y ordinarios cuenta con 10 días establecidos por la LPPDDHP para elaborar el Estudio de Evaluación de Riesgo; determinar el nivel de riesgo y número de beneficiarios, y definir las medidas de protección.

De la revisión de los expedientes de 2018 se identificó que, de los 69 casos, el 13.0% (9) fueron evaluados durante los 10 días a partir de que fueron remitidos por la URCyRR, como se presenta en el cuadro siguiente:

OPORTUNIDAD EN LA ELABORACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE RIESGOS POR LA UER; 2018
(número de expedientes y promedio de días)

Procedimiento	Evaluación de riesgo				Total	Promedio de días para elaborar la evaluación de riesgo
	En tiempo	%	Fuera de tiempo	%		
Total	9	13.0	60	87.0	69	73
Extraordinarios	2	8.7	21	91.3	23	77
Ordinarios	7	15.2	39	84.8	46	69

Fuente: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por la SEGOB, por medio del oficio núm. URC/605/2019 del 29 de julio de 2019 y URC/865/2019 del 3 de octubre de 2019, de la "base de datos de los expedientes 2013-2018".

Los casos que fueron evaluados después de los 10 días establecidos por la LPPDDHP representaron el 87.0% de los casos remitidos a la UER, con un promedio de 73 días para que contaran con evaluación de riesgos; de los 23 casos extraordinarios, se incumplió el 91.3% (21) de los casos, con un promedio de 77 días para tener la evaluación de riesgo y de los 46 expedientes ordinarios el 84.4% (39) de los casos, con un promedio de 69 días para atender lo establecido en la ley. De los casos en incumplimiento, el que presentó la variación más elevada fue de un procedimiento extraordinario con 337 días para que contara con la evaluación de riesgos y se ratificaran las MUP por la Junta de Gobierno.

Derivado del cumplimiento del 13.0% de las evaluaciones de riesgo de 2018 en el tiempo establecido por la LPPDDHP, la UER elabora en 10 días en promedio 0.29 casos por analista de riesgo, por lo que la UER requería para 2018 de 63 analistas de riesgo para cumplir conforme lo establece la ley; asimismo, no se consideró que cada analista de riesgo en 2018 llevó a cabo en promedio 38 reevaluaciones.

Se constató que las actividades que se establecen en la LPPDDHP operativamente el Mecanismo de Protección las implementa en 33 días divididos en tres grandes procesos: investigación (trabajo de gabinete); entrevista y análisis de contexto (trabajo de campo), y revisión, aprobación y gestiones de coordinación interinstitucional; lo que deja de manifiesto que los tiempos establecidos en la ley son inoperables con los recursos humanos que la UER tenía disponibles a 2018 y por lo tanto se requerían de 63 analistas de riesgos para cumplir con lo señalado en la ley.

e) Aprobación de las medidas de protección por la Junta de Gobierno

Concluido el Estudio de Evaluación de Riesgos por la UER, ésta remite la información a la Junta de Gobierno, a fin de que sus miembros cuenten con los elementos de la metodología de evaluación de riesgos la cual mide la probabilidad de que ocurra un daño, el nivel de exposición y fragilidad en el que se encuentra el periodista, el riesgo inminente al ejercer el periodismo y de la evaluación de todo lo que rodea a su entorno social, laboral, comunitario y familiar, con el fin de que las medidas aprobadas cumplan con lo necesario para proteger y salvaguardar la vida e integridad de los periodistas beneficiarios.

La SEGOB señaló que la evaluación de riesgos "en algunos casos es la herramienta técnica base para la toma de decisión, en otros no tanto; debido a que el Consejo Consultivo considera que falta información de peso y que puede influir en el riesgo, de acuerdo a lo señalado por los beneficiarios en la mesa o porque cuentan con información privilegiada como parte del acompañamiento o

representación que tienen algunos consejeros por parte de sus organizaciones, o porque se solidarizan con alguna organización de la sociedad civil que simpatiza con los mismos; es por ello que los votos se deciden en el pleno.” Al respecto, la ASF considera que, si bien, no se pueden desarrollar criterios por nivel de riesgo como guía para la dictaminación de las medidas de protección por la Junta de Gobierno ya que cada caso presenta especificidades que no se pueden generalizar; la evaluación de riesgos al ser un análisis técnico científico de los factores para la determinación del nivel de riesgo del periodista agredido no fue determinante para la aprobación de las medidas de protección, por lo cual la dictaminación queda supeditada a la discrecionalidad de los miembros de la Junta de Gobierno.

Con la aprobación de las medidas de protección por la Junta de Gobierno, se identificó que la mayoría de las medidas aprobadas son arrendadas mensualmente a una empresa prestadora de servicios, por lo cual, la ASF las analizó de forma mensual e identificó que se implementaron en promedio 1,401 medidas de protección a 549 periodistas y beneficiarios indirectos.

f) Seguimiento de las medidas de protección

En 2018, el Mecanismo de Protección, por medio de la Dirección de Seguimiento de Medidas de Protección, adscrita a la UER, dio seguimiento a un promedio mensual de 1,401 medidas distribuidas entre tres servidores públicos, cada uno responsable de las zonas norte, centro y sur, así como un enlace con la empresa proveedora. Se constató que cada servidor público de la Dirección de Seguimiento atendió, en promedio mensual, 467 medidas de protección de 183 beneficiarios, a las que se les da seguimiento por medio de “teléfono celular, chats o correos electrónicos, las 24 horas de día”, por lo que no dispuso de la infraestructura ni el personal necesario para asegurar un seguimiento puntual a los periodistas agredidos.

g) Conclusión de las medidas de protección

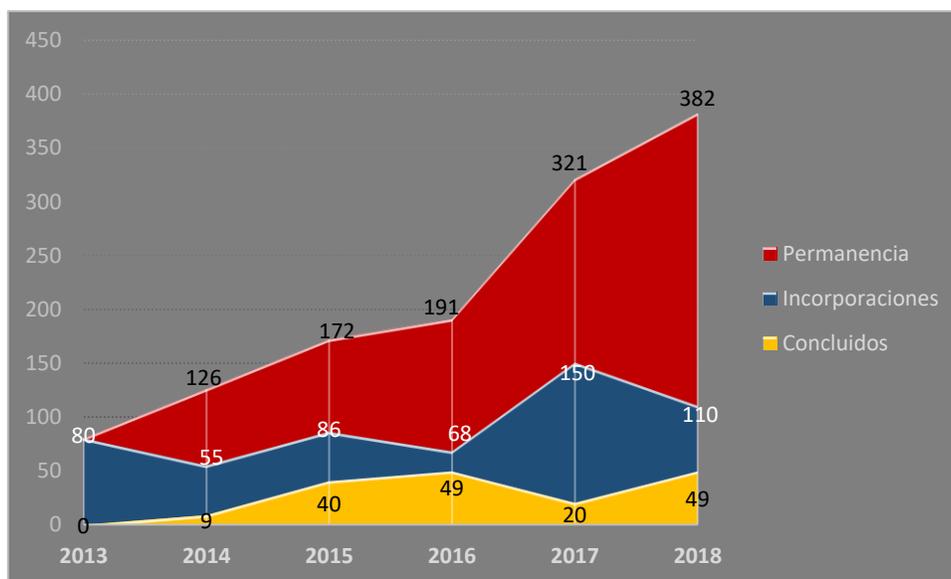
En el periodo 2013-2018 el Mecanismo protegió a 549 beneficiarios, el 84.9% (466) fueron periodistas y el 15.1% (83) beneficiarios indirectos; a 2018, el Mecanismo de Protección informó que concluyó 167 casos, el 91.6% (153) correspondiente a periodistas agredidos y el 8.4% (14) a beneficiarios indirectos. Las causas de conclusión de los 167 casos, el 62.3% (104) fue por la disminución del riesgo, motivo directamente relacionado a las acciones de mitigación del riesgo derivado de las medidas de protección y el 37.7% (63) por causas diversas no relacionados a las acciones de protección; no obstante, al cierre del presente informe la SEGOB no demostró quien autorizó la salida del mecanismo de los 104 periodistas que disminuyeron el riesgo, lo que pone en riesgo la seguridad de los periodistas. La recomendación de esta observación se presenta en el Resultado núm. 8 “Periodistas que están en condiciones de salir del Mecanismo de Protección”.

Con el oficio núm. DGADGF/040/2020, la ASF notificó a la Instancia de Control en la Secretaría de Gobernación, los hallazgos detectados, para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar.

Del análisis de los resultados del periodo 2013-2018, la ASF identificó que le tomo al Mecanismo de Protección en promedio 2 años brindar las medidas de protección necesarias para coadyuvar en la disminución de los riesgos de los periodistas agredidos y sus beneficiarios indirectos.

Derivado de que el Mecanismo de Protección no contó con manuales de procedimientos que regulen los tiempos en la implementación de las acciones necesarias para realizar con oportunidad las medidas de protección, quedan supeditadas a las cargas de trabajo de las unidades operadoras del Mecanismo de Protección, aunado a la falta de recursos humanos que operen con oportunidad; asimismo, pondera la discrecionalidad en la toma de decisiones que limita la protección integral a la creciente incorporación de periodistas agraviados. A 2018, la tendencia de periodistas que permanecieron en el Mecanismo de protección ha sido creciente, como se muestra en la gráfica siguiente:

ACUMULADO DE PERIODISTAS INCORPORADOS Y CASOS CONCLUIDOS; 2013-2018
(número de periodistas)



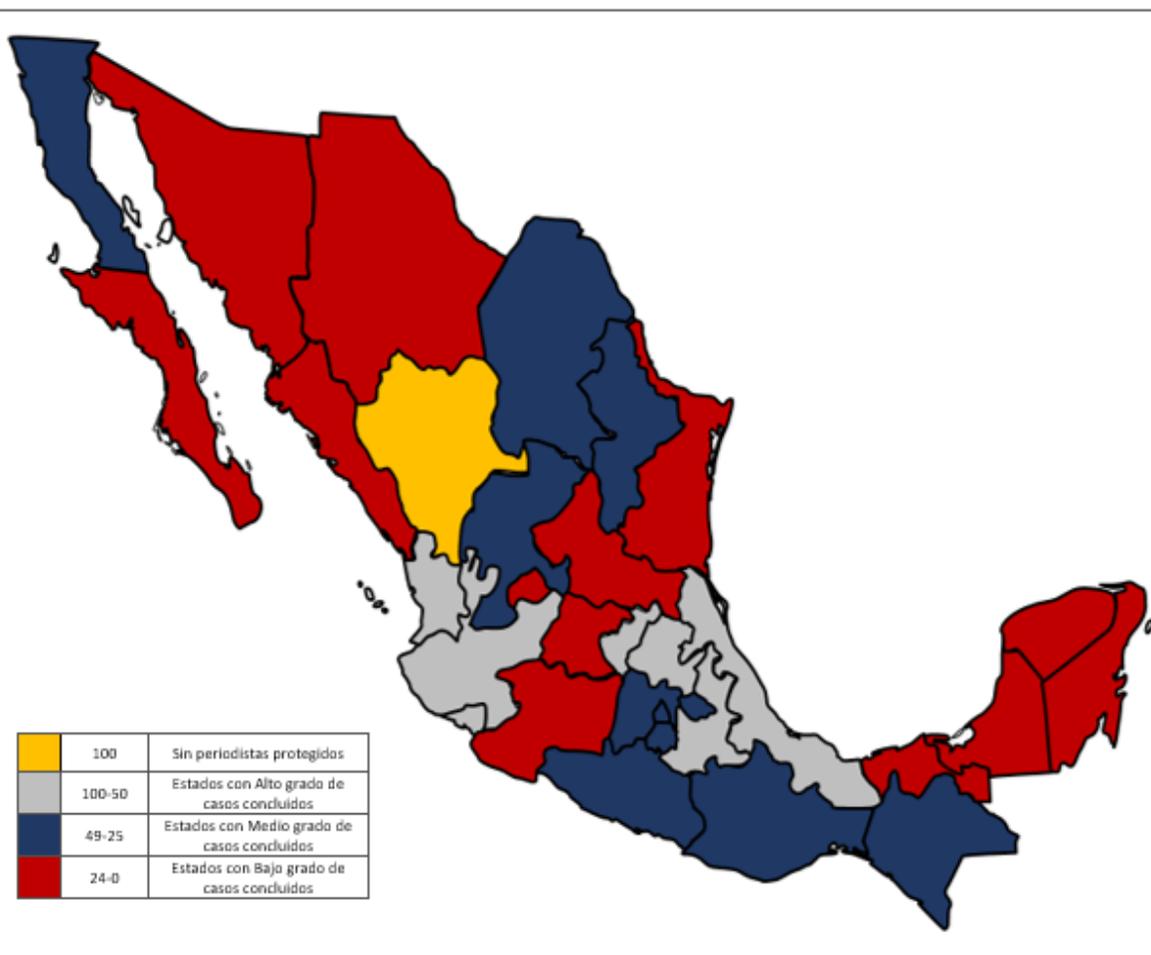
Fuente: Elaborado por la ASF, con base en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas e información proporcionada por la SEGOB por medio de la minuta de trabajo del 10 de octubre, entre personal de la Unidad de Evaluación de Riesgos, la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida y la de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas.

En el periodo 2013-2018, los casos concluidos de periodistas protegidos se presentaron en un promedio de 27.8%, las incorporaciones fueron variables, la ASF identificó que de los periodistas que se mantuvieron dentro del Mecanismo de Protección tuvo un crecimiento exponencial pasando de 80 periodistas en 2013 a 382 periodistas a 2018, en relación a los periodistas que ingresaron al mecanismo estos tuvieron un incremento del 37.5% (30) de 2013 a 2018, en el cual se detectó que en el año 2017 se incrementó un 87.5%, en relación de los periodistas que pueden salir del mecanismos se mantiene la tendencia a la baja de 0 en 2013 a 49 en 2018, con relación a los periodistas que ingresan al mecanismo de los que salen

Del análisis de la incorporación de los periodistas agraviados con casos concluidos por Entidad Federativa, se identificó que Durango es el único Estado del que ningún periodistas y beneficiarios indirectos del Mecanismo de Protección proviene, como se presenta en el mapa siguiente:

ENTIDADES FEDERATIVAS CON CASOS CONCLUIDOS DE PERIODISTAS AGREDIDOS QUE FORMARON PARTE DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN; 2013-2018
(número de beneficiarios y porcentaje)

Entidad Federativa	Periodistas y beneficiarios indirectos			Porcentaje de conclusión
	Incorporados	Concluidos	Aun en riesgo	
Durango	0	0	0	100.0
Jalisco	5	5	0	100.0
Colima	2	2	0	100.0
Hidalgo	2	2	0	100.0
Nayarit	3	2	1	66.7
Veracruz	62	33	29	53.2
Puebla	14	7	7	50.0
Querétaro	4	2	2	50.0
Ciudad de México	90	40	50	44.4
Coahuila	24	10	14	41.7
Zacatecas	10	4	6	40.0
Tlaxcala	5	2	3	40.0
Baja California	13	5	8	38.5
Chiapas	8	3	5	37.5
Morelos	9	3	6	33.3
Nuevo León	3	1	2	33.3
Estado de México	17	5	12	29.4
Oaxaca	24	7	17	29.2
Guerrero	56	14	42	25.0
Chihuahua	17	4	13	23.5
Sonora	9	2	7	22.2
San Luis Potosí	22	4	18	18.2
Michoacán	12	2	10	16.7
Guanajuato	6	1	5	16.7
Sinaloa	13	2	11	15.4
Yucatán	7	1	6	14.3
Campeche	9	1	8	11.1
Quintana Roo	25	2	23	8.0
Tamaulipas	50	1	49	2.0
Baja California Sur	16	0	16	0.0
Tabasco	8	0	8	0.0
Aguaascalientes	4	0	4	0.0



Fuente: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por la SEGOB por medio de la minuta de trabajo del 14 de octubre, entre personal de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida y la de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas.

A 2018, los Estados que dejaron de tener periodistas incorporados al Mecanismo de Protección fueron: Jalisco, Colima e Hidalgo; seguidos de los Estados de Nayarit, Veracruz, Puebla y Querétaro los cuales disminuyeron en promedio 55.0% los periodistas agredidos que fueron incorporados; la Ciudad de México, Coahuila, Zacatecas, Tlaxcala, Baja California, Chiapas, Morelos, Nuevo León, Estado de México, Oaxaca y Guerrero fueron estados con un grado medio de casos concluidos entre el 49.0% y 25.0%; los Estados de Chihuahua, Sonora, San Luis Potosí, Michoacán, Guanajuato, Sinaloa, Yucatán, Campeche, Quintana Roo y Tamaulipas, tuvieron un bajo grado de casos concluidos entre el 24.0% y 2.0%, y finalmente los Estados de Baja California Sur, Tabasco y Aguascalientes no se concluyó ninguno de los casos de los periodistas que fueron incorporados al Mecanismo de Protección.

Con el fin de garantizar la vida, integridad y libertad de expresión de los periodistas agredidos que fueron incorporados al Mecanismo de Protección, los factores que determinaron que no fueron entregados con oportunidad las acciones de protección, fueron la falta de recursos humanos, en el proceso de recepción de los casos, en la implementación de las medidas urgentes de protección a los casos que fueron determinados con un nivel de riesgo extraordinario, en el envío de los casos a la UER, en la elaboración del Estudio de Evaluación de Riesgos y en el seguimiento de las medidas de protección; contar con sistemas informáticos necesarios y suficientes para la incorporación, implementación y seguimiento de los casos, y la discrecionalidad en la aprobación de las medidas por los miembros de la Junta de Gobierno.

2018-0-04100-07-1762-07-018 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación, por medio de la Coordinación Ejecutiva Nacional, elabore un diagnóstico para determinar el número de servidores públicos que se requieren para atender con oportunidad los procesos de recepción de casos, implementación de medidas urgentes de protección, remisión de expedientes para la elaboración de las evaluaciones de riesgo y los estudios de evaluación de riesgo, y como resultado, presente a la Junta de Gobierno dicho diagnóstico, a efecto de requerirlos, o en su caso, solicite la ampliación de los plazos de ley, a fin de proporcionar una protección oportuna para resguardar de manera inmediata, la vida, la integridad y la libertad de los periodistas agredidos en su derecho a la libertad de expresión, en cumplimiento de los artículos 19, 21, 26, fracciones II y V, 27, fracciones I, II y III, y 32 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas y de los artículos 44 y 65 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-019 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación, por medio de la Coordinación Ejecutiva Nacional elabore y someta a autorización de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, elabore un manual de procedimientos para el otorgamiento de las medidas de protección que regule los tiempos en la implementación de dichas medidas, efecto de otorgarlas con oportunidad y estar en condiciones de proporcionar una protección integral a los periodistas que lo requiere, en cumplimiento de lo establecido en el artículo

segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-020 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación, por medio de la Coordinación Ejecutiva Nacional y de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, establezca criterios o lineamientos para definir claramente la asignación de medidas de protección, así como el peso que tendrá la evaluación de riesgos en la decisión de los miembros de la Junta de Gobierno, a efecto de evitar la discrecionalidad en la determinación de las medidas de protección, en cumplimiento de los artículos 4, 8 y 29 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

8. Periodistas que están en condiciones de salir del Mecanismo de Protección

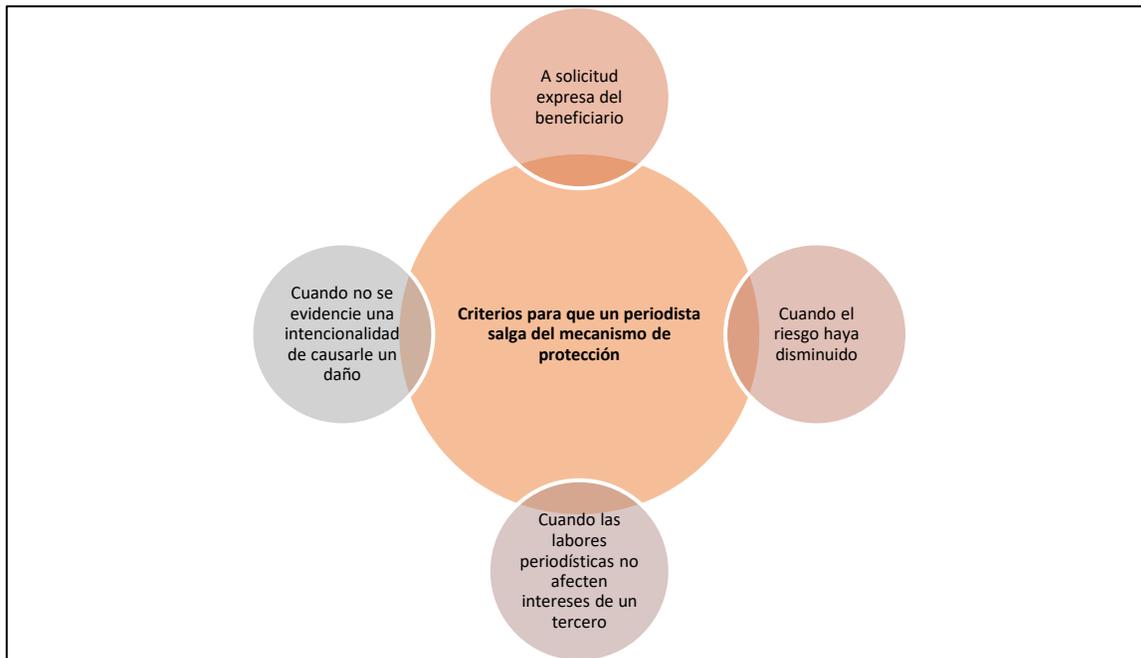
De acuerdo con lo establecido en la Ley para la Protección de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos (LPPDDH), el objetivo del otorgamiento de las medidas preventivas y de protección es el de reducir al máximo la exposición al riesgo de los periodistas que han sido agredidos y, a partir de ello, determinar si un comunicador se encuentra en condiciones de abandonar el Mecanismo.

Con el fin de determinar si la exposición al riesgo de los periodistas agredidos y que son protegidos por el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ha disminuido, y se encuentran en condiciones de salir del Mecanismo de Protección para seguir ejerciendo su libertad de expresión, con base en una evaluación del riesgo, el presente resultado se dividió en dos apartados: a) Criterios para identificación y determinación de periodistas en condiciones de salir del mecanismo, y b) Periodistas protegidos en condiciones de salir del mecanismo.

- a) Criterios para identificación y determinación de periodistas en condiciones de salir del mecanismo

A fin de verificar que la UER dispusiera de criterios para la actualización de los estudios de evaluación de riesgo y, con base en los resultados, determinar que un periodista que ya no corre riesgo pueda salir del Mecanismo de Protección, la ASF revisó los “criterios para que los periodistas puedan salir del mecanismo de Protección” proporcionados por la SEGOB se constató que la secretaría, mediante la Unidad de Evaluación de Riesgos determinó dichos criterios, consistentes en lo siguiente:

CRITERIOS DE LA SEGOB PARA QUE UN PERIODISTA SALGA DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN



Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la base de datos de periodistas, proporcionada por la Secretaría de Gobernación, por medio de la Minuta de Trabajo firmada con la Unidad de Evaluación de Riesgos el 13 de noviembre de 2019.

De acuerdo con el esquema, la SEGOB definió cuatro criterios para determinar de manera preliminar cuando ya no sea necesaria la ejecución de las medidas para la protección de la vida, integridad, libertad y seguridad de un periodista, y por lo tanto la Junta de Gobierno deba dar por terminadas las medidas de protección, consistentes en: a) a solicitud expresa del beneficiario; b) cuando el riesgo haya disminuido; c) cuando no se evidencie una intencionalidad de causar daño, y d) cuando las labores periodísticas no afecten el interés de un tercero; sin embargo, se identificó que a la fecha de la publicación de este informe, dichos criterios no han sido analizados ni autorizados por la Junta de Gobierno; además, se constató que el Mecanismo de Protección no cuenta un manual o lineamiento que establezca el procedimiento a seguir para determinar la permanencia o no de un periodista en el Mecanismo de Protección.

Asimismo, mediante Minuta de Trabajo con la SEGOB del 13 de noviembre de 2019, la Unidad de Evaluación de Riesgos del Mecanismo de Protección indicó que no se tiene definido un porcentaje en específico, medible y cuantificable para decretar en un caso, cuando ha disminuido o desaparecido el riesgo, al grado que ya no sea necesaria la ejecución de las medidas de protección a los periodistas. Lo anterior, evidenció que los criterios definidos por la Unidad de Evaluación de Riesgos tampoco cuentan con criterios claros de aplicación, debido a la falta un manual de procedimientos para su determinación.

b) Periodistas protegidos en condiciones de salir del mecanismo

De conformidad con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Junta de Gobierno es la única que podrá dar por terminadas las medidas con base en la actualización del estudio de evaluación de riesgo. Al respecto, con el análisis de la base de datos proporcionada por la SEGOB respecto de los periodistas que cumplieron con alguno de los cuatro criterios para salir del Mecanismo de Protección, se observó que la dependencia determinó que en 2018, el 40.0% (44) de los 110 beneficiarios directos e indirectos cumplían con alguna condición que los hacía viables para salir del Mecanismo de Protección; no obstante, en su registro, la SEGOB no especificó cuáles de los cuatro criterios fueron cumplidos en cada caso para determinar que el periodista podrían salir del Mecanismo de Protección, como se observa en el cuadro siguiente:

NÚMERO DE PERIODISTAS PROTEGIDOS QUE, DE ACUERDO CON LA SEGOB, DEBERÍAN DE SALIR DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN POR HABER DISMINUIDO EL NIVEL DE RIESGO, 2013-2018

Año	Periodistas protegidos por el Mecanismo de Protección (a)	Tipo de beneficiario				Total (f)=(b+d)	Participación respecto del total de periodistas protegidos (%) g=(f/a)
		Directo (periodistas) (b)	Participación respecto del total de periodistas protegidos (%) (c)=(b/a)	Indirecto (familiares y terceros) (d)	Participación respecto del total de periodistas protegidos (%) (e)=(d/a)		
Total	549	180	32.8	40	7.3	220	40.1
2013	80	22	27.5	0	n.a.	22	27.5
2014	55	11	20.0	3	5.4	14	25.4
2015	86	17	19.7	6	7.0	23	26.7
2016	68	18	26.5	14	20.6	32	47.1
2017	150	75	50.0	10	6.7	85	56.7
2018	110	37	33.6	7	6.4	44	40.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la base de datos de periodistas, proporcionada por la Secretaría de Gobernación, por medio de la Minuta de Trabajo firmada con la Unidad de Evaluación de Riesgos el 13 de noviembre de 2019.

n.a. No aplica.

De acuerdo con la SEGOB, al cierre de 2018, se registraron 549 periodistas beneficiados por el Mecanismo de Protección, de los cuales, 220 (40.1%) podrían estar en condiciones de salir (180 beneficiados directamente y 40 familiares de periodistas protegidos); sin embargo, a ese año el Mecanismo de Protección aún continuó brindando protección a dichos comunicadores dado que la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección no ha analizado y en su caso autorizado los criterios utilizados para su identificación, lo que ocasionó que dicho órgano colegiado no estuviera en posibilidad de evaluar la permanencia de los 220 periodistas y familiares.

En cuanto al comportamiento de los periodistas que, de acuerdo con los criterios preliminares, se podrían estar en condiciones de salir del Mecanismo de Protección, se registró un incremento de 507.1% entre 2014 y 2017, al pasar de 14 a 85 en ese periodo. De manera particular, los años en que se observó mayor cantidad de periodistas que pudieran salir del Mecanismo fue en 2017, con

el 56.7% (85 periodistas) de los 150 que ingresaron en ese año, y 2018, con 44 comunicadores, que representaron el 40.0% de los protegidos en ese año.

De las 32 entidades federativas únicamente en el 68.7% (22) se registraron periodistas que podrían estar en condiciones de salir del Mecanismo de Protección, como se detalla en el cuadro siguiente:

NÚMERO DE PERIODISTAS PROTEGIDOS QUE, DE ACUERDO CON LA SEGOB, PODRÍA SALIR DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN POR HABER DISMINUIDO EL NIVEL DE RIESGO POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2013-2018

No.	Entidad federativa	Año						Total general	Participación (%)
		2013	2014	2015	2016	2017	2018		
1	Tamaulipas	-	-	2	6	23	1	32	14.5
2	Ciudad de México	12	-	5	3	9	2	31	14.1
3	Guerrero	-	-	1	4	9	17	31	14.1
4	Veracruz	9	2	7	3	-	-	21	9.5
5	Sinaloa	-	-	-	2	15	-	17	7.7
6	Baja California Sur	-	1	-	-	3	6	10	4.5
7	Coahuila	-	-	2	4	4	-	10	4.5
8	Estado de México	-	4	-	3	1	-	8	3.6
9	Quintana Roo	-	-	1	-	1	6	8	3.6
10	Campeche	-	4	-	3	-	-	7	3.2
11	Chihuahua	-	-	-	-	5	2	7	3.2
12	Oaxaca	-	-	-	1	2	3	6	2.7
13	Yucatán	-	1	2	-	3	-	6	2.7
14	Morelos	-	-	-	1	4	-	5	2.3
15	Tabasco	-	1	1	1	-	2	5	2.3
16	Baja California	-	-	-	-	-	3	3	1.4
17	Michoacán	-	1	1	-	1	-	3	1.4
18	Puebla	-	-	-	-	3	-	3	1.4
19	Sonora	1	-	-	1	-	1	3	1.4
20	Chiapas	-	-	1	-	-	1	2	0.9
21	Aguascalientes	-	-	-	-	1	-	1	0.5
22	Querétaro	-	-	-	-	1	-	1	0.5
Total		22	14	23	32	85	44	220	100.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la base de datos de periodistas, proporcionada por la Secretaría de Gobernación, por medio de la Minuta de Trabajo firmada con la Unidad de Evaluación de Riesgos el 13 de noviembre de 2019.

El mayor número de periodistas que al 2018 podrían estar en condiciones de salir del Mecanismo por haber disminuido su riesgo se concentró en 5 Estados correspondientes a Tamaulipas, con 32 comunicadores, que representaron el 14.5% de los 220; seguido por la Ciudad de México y Guerrero, que agruparon cada uno el 14.1% (31) del total de periodistas que podrían haber salido del Mecanismo de Protección; en tanto que, Veracruz reunió el 9.5% (21) y, por último, Sinaloa

concentró el 7.7% (17) del total de aquéllos que ya no tendrían la necesidad de recibir protección por parte de la SEGOB.

Derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SEGOB, por medio del oficio núm. URC/046/2020 del 21 de enero de 2020, remitió a la ASF 106 evaluaciones de riesgos de los periodistas que protege, así como la base de datos con la clasificación de los periodistas que, de acuerdo con esa dependencia, están en condiciones de salir del mecanismo de protección. Con la revisión de las evaluaciones, se observó que dichos documentos no contaron con las autorizaciones correspondientes, y que si bien, se observa que los puntajes del riesgo bajaron, no se realiza la propuesta de retiro de medidas de protección, sino al contrario, incluyen la continuación de los planes de protección. Asimismo, con la revisión de la base de datos, se constató que la Unidad de Evaluación de Riesgos no clasificó a los 220 periodistas por cada uno de los criterios señalados por la propia unidad, y no proporcionó la autorización de los criterios definidos, por lo cual persiste la recomendación.

2018-0-04100-07-1762-07-021 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación, en coordinación con las entidades que son miembros de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección, analice los criterios propuestos para que los periodistas salgan del Mecanismo de Protección, realice las adecuaciones que considere necesarias y apruebe los criterios elaborados por la Unidad de Evaluación de Riesgos de la SEGOB para dar por terminadas las medidas de protección a los periodistas que han solicitado expresamente su salida; que el riesgo al que estaban expuestos haya disminuido; que no se evidencie una intencionalidad de causarles daño, que sus labores periodísticas no afecten el interés de un tercero; así como para que requiera y apruebe un manual de procedimiento que regule dicho procedimiento, en cumplimiento del artículo 8 fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-022 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación, en el marco de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, una vez analizados y autorizados los criterios, revise los casos de los 220 periodistas que, de acuerdo con sus criterios podrían encontrarse en condiciones de salir de él y evalúe la viabilidad de mantenerlos en el Mecanismo de Protección y, de resultar viable, de por terminadas las medidas, constatando que el nivel de riesgo ha disminuido a tal grado que ya no serían necesarias para la protección de la vida, integridad, libertad y seguridad de los periodistas, de conformidad con los artículos 49 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y 100 y 102, del Reglamento la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-023 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación, por medio de la Unidad de Evaluación de Riesgos del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, una vez analizados y autorizados los criterios, elabore un registro de los periodistas que, por su condición, debieran darse por terminadas las medidas de protección que les fueron otorgadas; el cual deba mantenerse actualizado y sea presentado a la Junta de Gobierno permanentemente para la evaluación de dichos asuntos, en cumplimiento del artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

9. Atención**Quejas y recomendaciones para la protección de periodistas**

La atención de quejas es el proceso en el que se establece una relación entre las autoridades operadoras de la política de protección de periodistas y las víctimas transgredidas en sus derechos humanos por su labor periodística, a fin de que sean resueltas por presuntas violaciones a su derecho, mediante una inconformidad por considerar que se vulneran sus derechos fundamentales, motivada por el ejercicio indebido u omisión de las funciones y atribuciones de un servidor público, haciendo patente su deseo de que se investigue sobre el particular.

Asimismo, en una queja existen diversas causas de conclusión: las cuales derivan en conciliaciones, por no existir materia; orientación jurídica; desistimiento del quejoso; conclusión durante el trámite; por acumulación y en recomendaciones que reflejan el resultado final de una investigación realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dirigido a la autoridad responsable en el que se expresa la veracidad y existencia de conductas documentadas consideradas como violatorias de Derechos Humanos. Los propósitos fundamentales de dichas recomendaciones son la conminación de la autoridad responsable para proveer las acciones necesarias y llevar a cabo el resarcimiento y reparación de los daños causados.

Con los trabajos de auditoría se identificó que la CNDH tiene, entre otras, la atribución de atender quejas de periodistas agraviados por las autoridades, mediante la Quinta Visitaduría General (QVG), no obstante, que su recepción y canalización, así como su atención no se realizan de forma coordinada con los miembros del Mecanismo de Protección, toda vez que en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y en su Reglamento, mediante el cual se crea el Mecanismo, se orienta específicamente a las acciones de prevención de agravios y a la protección de periodistas mediante el otorgamiento de medidas de protección, lo cual se analiza en el resultado Núm. 1 "Análisis normativo" del presente informe.

Por tanto, en el presente resultado, la ASF evaluó la cobertura de la CNDH en la atención de presuntas violaciones de los derechos humanos a periodistas, para lo cual, el resultado se presenta en tres apartados: a) calificación de las quejas, b) conclusión de las quejas y c) atención de las recomendaciones derivadas de las quejas presentadas por los periodistas.

Es preciso mencionar que, con la revisión de la información proporcionada por la CNDH, la ASF no logró identificar si las quejas presentadas ante la comisión por la vulneración de los derechos humanos a los periodistas procedían de aquellos que se encontraban incorporados al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

a) Quejas calificadas

Con la revisión, se constató que, en 2018, se presentaron 97 quejas por presuntas violaciones de derechos humanos de los periodistas, mismas que fueron calificadas como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LA CALIFICACIÓN DE LAS QUEJAS CON MOTIVO DE PRESUNTAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS DE PERIODISTAS 2013-2018

(Quejas calificadas)

Calificación de las quejas	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Part. (%)	TMCA
Total de quejas por presuntas violaciones a periodistas	80	105	90	103	111	97	586	100.0	3.9
Presunta Violación (generó expediente) ^{1/}	29	56	45	51	51	42	274	46.8	7.7
Remisión ^{2/}	29	31	27	35	33	39	194	33.1	6.1
Archivo de control ^{3/}	11	10	11	6	17	7	62	10.6	(8.6)
Orientación directa ^{4/}	10	8	7	6	8	8	47	8.0	(4.4)
Pendientes de calificar o en proceso	1	0	0	5	2	1	9	1.5	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CNDH mediante el oficio núm. 480/CNDH/OM/DGF/2019 del 26 de septiembre de 2019.

^{1/} Presunta violación: Se refiere al número de quejas asignados a la Quinta Visitaduría por presuntas violaciones a los derechos humanos

^{2/} Remisión: Cuando la CNDH reciba un escrito de queja por presuntas violaciones a los derechos humanos, que sea de la competencia de un organismo local, lo turnará al organismo local respectivo y enviará al quejoso el correspondiente.

^{3/} Archivo de control: conservar sistemáticamente organizados e integrados los expedientes, garantizando con ello su integridad, disponibilidad, localización y consulta expedita.

^{4/} Orientación directa: Es la posibilidad de orientar jurídicamente a quien presenta la queja, se brinda información que contribuya a la solución del caso, y se da por concluida la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual

$$TMCA = \left[\left(\frac{2018}{2013} \right)^5 - 1 \right] \times 100$$

De las 97 quejas recibidas por la CNDH en 2018, 42 (43.3%) fueron remitidas a la Quinta Visitaduría presuntas violaciones a los derechos humanos de los periodistas, 8 (8.2%) requirieron ser orientadas, ya que no se comprobó la existencia de violación a los derechos y 39 (40.2%) se canalizaron a los organismos locales, debido a que la atención no es competencia de la CNDH; asimismo, a la persona que solicitó la atención se le indica la autoridad y el funcionario público encargado de atender su situación, con lo cual se da por concluida la participación de la CNDH; en tanto que 7 (7.2%) se encontraron en archivo de control, y una (1.0%) se encontraba pendiente de calificar.

Respecto del periodo 2013-2018, se observó que las quejas por presuntas violaciones a periodistas presentaron un incremento en un promedio anual del 7.7%, al pasar de 29 en 2013 a 42 en 2018.

b) Expedientes concluidos

Con la revisión de las bases de datos de las quejas que motivaron el inicio de un expediente por la existencia de violaciones a los derechos humanos de los periodistas, la ASF identificó que, durante el año de revisión, la CNDH concluyó 14 quejas, que radicaron en 14 (33.3%) casos sin violaciones comprobadas, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADO DE LOS EXPEDIENTES CONCLUIDOS POR LA CNDH, 2013-2018

(Quejas concluidas y porcentajes)

Conclusión de expedientes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Part (%)	TMCA
Total de quejas concluidas	29	56	45	51	51	14	235	100.0	(13.5)
Violaciones comprobadas	2	3	0	2	1	0	8	3.4	(100.0)
Conciliación ^{1/}	1	1	0	0	0	0	2	25.0	(100.0)
Recomendación ^{2/}	1	2	0	2	1	0	6	75.0	(100.0)
Sin violaciones comprobadas	27	53	45	48	40	14	227	96.6	(12.3)
Orientación Jurídica ^{3/}	9	10	19	14	25	7	84	37.0	(4.5)
Acumulación	3	1	0	1	0	0	5	2.2	(100.0)
Por no existir materia ^{4/}	5	19	6	19	6	4	59	26.0	(4.3)
Durante el trámite respectivo ^{5/}	10	23	20	14	9	3	79	34.8	(21.4)
Hechos violatorios	70	70	89	76	75	29	389	n.a.	(16.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CNDH mediante el oficio núm. 480/CNDH/OM/DGF/2019 del 26 de septiembre de 2019.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual

$$TMCA = \left[\left(\frac{2018}{2013} \right)^5 - 1 \right] \times 100$$

- ^{1/} Acuerdo entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.
- ^{2/} Es un acuerdo de no responsabilidad, en los que se señalan las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.
- ^{3/} Cuando existe la posibilidad de orientar jurídicamente a quien presenta la queja, mediante información que contribuya a la solución del caso mediante un oficio, con lo cual podrá dirigirse a la autoridad responsable de atender al interesado.
- ^{4/} Se refiere al tema de estudio, que se esté revisando en relación con la queja presentada.
- ^{5/} Por haberse solucionado el expediente de queja, durante la gestión que se le proporcionó al expediente del quejoso mediante los procedimientos de conciliación.

En 2018, la ASF constató que la Quinta Visitaduría comprobó la violación de 14 casos que tiene que ver con periodistas, que derivaron de 75 hechos que generaron violaciones a los derechos humanos de los periodistas, de éstos 7 se concluyeron mediante la orientación jurídica; 4 por no existir materia; 3 durante el trámite, y ninguno concluyó por conciliación y recomendación.

Asimismo, se verificó que en el periodo de 2013-2018, la CNDH registró la conclusión de 235 expedientes de queja, de los cuales 8 (3.4%) fueron comprobados como transgresiones a los derechos humanos en contra de periodistas de los 389 hechos violatorios, mientras que en 227 (96.6%) casos no se comprobó que existieran violaciones, de éstos últimos, 84 (37.0%) de los expedientes de queja concluyeron en orientación jurídica y 79 (34.8%) fue durante la investigación. De lo anterior, los expedientes concluidos en acumulación disminuyeron en 100.0% en promedio

anual, al pasar de 3 en 2013, a ningún expediente en 2018; mientras que las quejas que concluyeron durante el trámite disminuyeron en 21.4% en promedio anual, al pasar de 10 en 2013, a 3 en 2018; asimismo, las orientaciones registraron una baja en promedio anual de 4.5 al pasar de 9 en 2013, a 7 en 2018.

Los hechos violatorios confirmados a los periodistas, derivado de las quejas atendidas, disminuyeron en un 100.0% en promedio anual, al registrarse solo 2 transgresiones en 2013, y en 2018 ninguna; en el caso de los hechos violatorios, también se identificó una disminución de 16.1% en promedio anual al pasar de 70 hechos en 2013 a 29 en 2018

A fin de verificar los hechos violatorios más vulnerados a los periodistas, la ASF determinó que, en 2018, tuvo 29 (7.5%) derechos transgredidos, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LA RECURRENCIA EN LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PERIODISTAS, 2013-2018

(Derechos Humanos y porcentajes)

Hechos violatorios	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Part.	Variación de 2017 respecto de 2018
Total de hechos violatorios confirmados	70	70	89	75	56	29	389	100.0	(48.2)
Derecho a la seguridad jurídica ^{1/}	41	41	69	48	35	20	254	65.3	(42.9)
Derecho a la libertad ^{2/}	10	10	4	5	4	2	35	9.0	(50.0)
Derecho a la integridad y seguridad personal ^{3/}	8	8	6	5	3	4	34	8.7	33.3
Derecho a la legalidad ^{4/}	9	9	6	4	1	0	29	7.5	(100.0)
Derecho al trabajo ^{5/}	1	1	0	0	0	0	2	0.5	n.c.
Derecho al trato digno ^{6/}	1	1	0	0	0	0	2	0.5	n.c.
Derecho de petición ^{7/}	0	0	0	0	0	1	1	0.3	n.c.
No se puede determinar	0	0	3	12	13	2	30	7.7	(84.6)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CNDH mediante el oficio núm. 480/CNDH/OM/DGF/2019 del 26 de septiembre de 2019.

n.c.: No cuantificable

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual

$$TMCA = \left[\left(\frac{2018}{2013} \right)^5 - 1 \right] \times 100$$

^{1/} Derecho que establece los requisitos que deben observar las autoridades y/o servidores públicos en la aplicación de la ley; buscan impedir la transgresión de las normas aplicables al caso concreto.

^{2/} Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

^{3/} Es el reconocimiento a la dignidad inherente del ser humano y, por lo tanto, de necesidad de protección de la integridad física, psíquica y moral, que le permiten a toda persona desarrollar su vida sin sufrir menoscabo en cualquiera de esas tres dimensiones. Entendiendo como integridad física la preservación y cuidado de todas las partes del cuerpo.

^{4/} La autoridad debe cumplir las atribuciones que se determinan en la Constitución, los tratados internacionales o la ley, prohibiéndose que en el ejercicio de sus funciones sea arbitraria o abusiva contra las personas.

^{5/} Este derecho permite a las personas gozar de una vida digna, toda vez que el trabajo favorece el desarrollo pleno, al sentirnos satisfechas por "haber logrado cumplir aquello a lo que aspiramos...".

^{6/} Derecho a que se garantice el reconocimiento de la dignidad y personalidad de todo ser humano, así como el valor intrínseco que su propia naturaleza le confiere.

^{7/} Toda persona tiene derecho para hacer peticiones o solicitudes a las autoridades o a los servidores públicos, siempre que las mismas se formulen por escrito, de manera pacífica y respetuosa. En materia política sólo quienes posean la ciudadanía mexicana podrán hacer uso de este derecho. Es obligación de la autoridad dar respuesta por escrito a dichas peticiones.

En 2018, los hechos violatorios con mayor incidencia fueron los de la seguridad jurídica ya que dicho derecho fue vulnerado en 20 ocasiones, el cual se encarga de establecer los requisitos que deben observar las autoridades y servidores públicos en la aplicación de la ley; seguido del derecho a la integridad y seguridad personal, con 4, el cual brinda protección de la integridad física, psíquica y moral, que le permiten a toda persona desarrollar su vida sin sufrir menoscabo en cualquiera de esas tres dimensiones; el derecho a la libertad, con 2, el cual protege el derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado; y el derecho a la petición, con 1, el cual, se encarga de resguardar el derecho a que los periodistas puedan realizar solicitudes a las autoridades y servidores públicos, mediante un escrito; con base en lo anterior, este órgano fiscalizador identificó que en promedio, a un periodista les son violados más de un derecho.

Respecto al periodo 2013-2018, la ASF identificó que de las 274 quejas que tuvieron presuntas violaciones a los derechos humanos de los periodistas, se desprendieron un total de 389 violaciones, en las que fueron vulnerados 7 derechos humanos, siendo el derecho a la seguridad jurídica el de mayor índice con el 65.3% (254); seguido del derecho a la libertad, con el 9.0% (35) y el derecho a la integridad y seguridad personal, con el 8.7% (34); asimismo, este órgano fiscalizador constató que la variación que existió de 2017 respecto a 2018, en relación a la recurrencia en las violaciones a los derechos humanos de los periodistas disminuyó en 48.2%; sin embargo, se identificó que, durante el periodo de revisión, el derecho más vulnerado a los periodistas, fue el de seguridad jurídica, el cual debió ser garantizado por las autoridades encargadas de la procuración de justicia.

c) Recomendaciones derivadas de las quejas presentadas por los periodistas

Como resultado de las quejas concluidas por la Quinta Visitaduría General a 2018, existió una violación a los derechos humanos de los periodistas y se emitieron 3 recomendaciones que derivan de las quejas presentadas en 2016 y 2017, como se muestra en el cuadro siguiente:

RECOMENDACIONES DE LA CNDH FORMULADAS A LAS AUTORIDADES Y HECHOS VIOLATORIOS
DE LOS PERIODISTAS 2013-2018

(Número de quejas, recomendaciones, puntos recomendatorios, hechos violatorios)

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	2018 (f)	Total (g)	Variación (%) (h)= ((f)/(a)-1)*100
Quejas con violaciones (Derechos Vulnerados)	2	3	0	2	1	0	8	(100.0)
Recomendaciones ^{1/}	0	1 ^{4/}	1 ^{5/}	1 ^{6/}	1 ^{7/}	3 ^{8/}	7	(100.0)
Puntos recomendatorios ^{2/}	6	20	0	17	26	0	69	(100.0)
Hechos violatorios ^{3/}	3	13	0	7	2	0	25	(100.0)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CNDH mediante el oficio núm. 480/CNDH/OM/DGF/2019 del 26 de septiembre de 2019.

^{1/} Es la resolución en la que se señala a la autoridad su responsabilidad en la violación a los derechos humanos, se le indica la manera en que deberá restituir o reparar el daño al afectado y podrá solicitar a las autoridades correspondientes el inicio de los procedimientos para, en su caso, sancionar a los servidores que hayan incurrido en la conducta violatoria de derechos humanos, o bien, solicitar a dichas autoridades la agilización y conclusión de los procedimientos que a la fecha de emisión de la recomendación se encuentren en trámite.

^{2/} Son las tareas que deben realizar las autoridades derivadas de su señalamiento en recomendaciones emitidas por la CNDH.

^{3/} Por violación a los Derechos Humanos debe entenderse toda conducta positiva o negativa mediante la cual un agente directo o indirecto del Estado vulnera, en cualquier persona y en cualquier tiempo, uno de los derechos enunciados y reconocidos por los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

^{4/} Recomendación 2014/46 derivada del expediente de queja generada en 2013.

^{5/} Recomendación 2015/13 derivada del expediente de queja generada en 2014.

^{6/} Recomendación 2016/19 derivada del expediente de queja generada en 2014.

^{7/} Recomendación 2017/72 derivada del expediente de queja generada en 2016.

^{8/} Recomendaciones 2018/89, 2018/88 y 2018/91 derivadas de los expedientes de queja generada en 2016 y 2017.

Si bien, en 2018, la Quinta Visitaduría General no identificó hechos violatorios como resultado de las quejas concluidas en ese año, dicha área emitió 3 recomendaciones correspondientes a expedientes de quejas recibidas en 2016 y 2017, por lo que en 1 caso tardó 3 años y en dos casos uno en emitir la recomendación.

De las 8 quejas con derechos vulnerados se determinaron 7 recomendaciones emitidas, que generaron 69 puntos recomendatorios, vinculados a 25 hechos violatorios, referentes a 9 autoridades, de las que la Procuraduría General de la República (PGR) y el Gobierno del Estado de Tamaulipas fueron reincidentes en 2 ocasiones, por ser las autoridades responsables a quien van dirigidas las recomendaciones de los derechos humanos vulnerados a los periodistas.

De las 7 recomendaciones emitidas por la CNDH, en el periodo 2013-2018, a la PGR fueron dirigidas el 28.6% (2) una de ellas en conjunto con el Gobierno del Estado de Baja California Sur, de la cual el 50.0% (1) mantuvo una atención parcial y el otro 50.0% (1) mantuvo el mismo status de atención; mientras que de los Gobiernos de los Estados de Tamaulipas, Veracruz y Fiscalía General del Estado de Veracruz se identificaron 3 recomendaciones, las cuales se encuentran con cumplimiento parcial; en tanto el Gobierno del Estado de Sinaloa contó con una recomendación concluida, y el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo, el Gobierno del Estado de Quintana Roo y H. Ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo en conjunto atendieron la recomendación emitida por la CNDH.

Asimismo, se verificó que se vulneraron 8 derechos (derecho a la seguridad jurídica, integrar la averiguación previa de manera irregular o deficiente, restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, impugnación por incumplimiento de la recomendación por parte de la autoridad y derecho a la libertad), de los cuales 25.0% (2) fueron responsabilidad del Gobierno del Estado de Tamaulipas; otro 25.0% (2) fue corresponsabilidad de la Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Baja California Sur, mientras que el 50.0% (4) perteneció a las autoridades restantes.

d.1) Atención a la notificación de sanciones a servidores públicos

En 2018, se emitieron 5 denuncias a 19 servidores públicos implicados en actos de violación u omisión a los derechos humanos de los periodistas, de los cuales 4 fueron del ámbito estatal y 1 del federal, derivadas de las quejas en los que se detectó una presunta violación a los derechos humanos de los periodistas en 2016 y 2017, y que originaron recomendaciones emitidas en el año de fiscalización, como se muestra a continuación:

RESULTADOS DE LAS RECOMENDACIONES Y SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS, 2013-2017
(Recomendaciones)

Año de emisión de la recomendación	No. de Recomendación	Ámbito	Estatus	Tipo de denuncia	Servidores públicos sancionados	Total de servidores públicos denunciados	Acciones sancionatorias derivadas de las denuncias	
							Sí	No
2014	2014/46	Estatal	Concluido	1 Administrativa ^{1/} y 1 Penal ^{2/}	5	5		X
2015	2015/13	Estatal	Trámite	1 Administrativa	3	8	s.d.	s.d.
		Estatal	Concluido	2 Administrativa y 1 Penal	5		X	
2016	2016/19	Estatal	Concluido	1 Administrativa y 1 Penal	3	3		X
2017	2017/72	Federal	Trámite	1 Administrativa	1	1	s.d.	s.d.
2018	2018/89	Estatal	Trámite	2 Administrativa	9	9	s.d.	s.d.
	2018/91	Federal	Trámite	1 Administrativa	2	10	s.d.	s.d.
		Estatal	Trámite	2 Administrativa	8		s.d.	s.d.
Total				14	n.a.	36	1	2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CNDH mediante el oficio núm. 480/CNDH/OM/DGF/2019 del 26 de septiembre de 2019.

^{1/} La denuncia penal se configura como una declaración de conocimiento sobre la comisión de un posible hecho delictivo por la que se debe comunicar a las autoridades judiciales, de unos hechos que podrían ser constitutivos de un delito o falta.

^{2/} Es la denuncia que se realiza ante las autoridades por la presunta responsabilidad de faltas administrativas.

n.a. No aplica

De las 5 denuncias interpuestas en 2018 a 19 servidores públicos, 5 fueron administrativas por restringir los derechos a la seguridad jurídica y la libertad, de los cuales 4 fueron del ámbito estatal y 1 del federal, en que los hechos violatorios por parte de los servidores públicos, que radicaron en integrar la averiguación previa de manera irregular o deficiente, restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos y faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones; sin embargo, los registros

proporcionados por la CNDH, no contienen las acciones sancionatorias a los servidores públicos, ya que al 31 de diciembre de 2018, el seguimiento de recomendaciones no había presentado la denuncia, sin que al cierre del informe la comisión haya explicado los motivos por los cuales no se habían realizados las denuncias.

Del periodo 2013-2018, fueron interpuestas 14 denuncias, de las cuales, 11 fueron administrativas y 3 penales; las primeras, por restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos; las segundas por retardar o entorpecer la función de investigación o procuración de justicia, abstenerse de practicar diligencias para acreditar la probable responsabilidad del inculpado, prestar indebidamente el servicio público, imputar indebidamente hechos, omitir brindar protección y auxilio e integrar la averiguación previa de manera irregular o deficiente.

De las 14 denuncias, el 50.0% (7) se concluyeron; y el 50.0% (7) se encuentran en trámite; con base en lo anterior, de las que se concluyeron 42.9% (3) son penales, las cuales no derivaron en sanción procedente de la denuncia; mientras que el 57.1% (4) fueron administrativas, de las cuales solo una derivó en sanción para el 11.1% (4) de los servidores públicos, mientras que las 3 restantes se determinaron sin sanción, por falta de elementos o por no haber contravención a la ley en sus actos.

Las 7 que se encuentran en trámite son administrativas, y de ninguna se ha determinado sanción, debido a que están en proceso de resolución; sin embargo, la CNDH no tiene en su base de datos la información que permita conocer los resultados de las recomendaciones y servidores públicos sancionados correspondientes a la recomendación 2018/88, derivada de un expediente de queja en 2017.

2018-0-35100-07-1762-07-003 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos instrumente en sus sistemas de información mecanismos que permitan contar con información de las acciones sancionatorias que sean interpuestas a los servidores públicos, por la violación de los derechos humanos de los periodistas, en términos del artículo 2, Título Segundo, Capítulo I, Norma Cuarta, párrafo Segundo y Tercero, Subnumeral 13.03, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

10. Atención y reparación del daño por agresiones contra periodistas

De acuerdo con la Ley General de Víctimas y su reglamento, la atención es el proceso en el que se establece la relación entre las autoridades operadoras de la política de protección de periodistas y los periodistas en calidad de víctimas, ya sea para que se les proporcione asistencia, orientación, tratamiento y servicios para garantizar su integridad y seguridad, de manera directa o en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil.

La atención de los periodistas en su calidad de víctimas por haberse violentado su derecho a la libertad de expresión la realiza la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), ya sea porque los comunicadores que necesitan atención se acercan directamente a solicitarla o porque son canalizados por medio del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos

Humanos y Periodistas a la CEAV para que se les otorgue la atención necesaria y así complementar la protección para los periodistas. La CEAV realiza la atención de los periodistas en su calidad de víctimas, por medio del Modelo Integral de Atención a Víctimas, el cual tiene como objetivo garantizar a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos el acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación integral con un enfoque sistémico, psicosocial, de derechos humanos, de género, diferencial y especializado para la recuperación del proyecto de vida de la persona y es aplicado en cuatro momentos: 1 por medio de la ayuda inmediata, en la que se otorga atención médica y psicológica de emergencia, medidas de alojamiento, alimentación y aseo personal, gastos funerarios, medidas en materia de protección, transporte de emergencia, y medidas en materia de asesoría jurídica; 2 se aplican las medidas de asistencia, que consisten en educación, salud, procuración y administración de justicia, y medidas económicas y de desarrollo, 3 medidas de atención en las que se encuentran el acompañamiento jurídico y la atención psicosocial, y 4 se asegura la reparación integral, otorgando medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

De acuerdo con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su Reglamento, la CEAV no forma parte de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección, no obstante, y debido a que cualquier periodista, al ser agraviado su derecho a la libertad de expresión y demás derechos humanos, tiene el carácter de víctima, por medio del acta de la vigésima novena sesión ordinaria de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección, celebrada el 15 de octubre de 2015, los miembros de la Junta de Gobierno aprobaron, por unanimidad, que dicha comisión fuera considerada como invitado permanente de las sesiones de la junta de gobierno, cuya figura, si bien, le permite asistir y conocer de los casos de agravios a periodistas, no le faculta para contar con voz ni voto en el establecimiento de acuerdos del Mecanismo de Protección.

En 2018, la CEAV atendió a un total de 143 personas a las que le fue violentado su derecho a la libertad de expresión, de las cuales el 67.1% (96) fueron periodistas y el 32.9% (47) familiares de periodistas o terceros, como se detalla a continuación:

PERIODISTAS Y FAMILIARES O TERCEROS, EN CALIDAD DE VÍCTIMAS DE DELITOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN QUE FUERON CANALIZADOS POR EL MECANISMO DE PROTECCIÓN PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

(personas)

Año	Periodistas víctimas atendidos por la CEAV canalizados por el Mecanismo de protección		Total	Periodistas víctimas atendidos directamente por la CEAV		Total	Total de periodistas atendidos por la CEAV			Participación periodistas víctimas atendidos por la CEAV canalizados por el Mecanismo de protección, respecto del total atendidos (%)			Participación periodistas víctimas atendidos directamente por la CEAV, respecto del total atendidos (%)		
	Directos	Indirectos		Directos	Indirectos		Directos	Indirectos	Total	Directos	Indirectos	Total	Directos	Indirectos	Total
2014	1	0	1	3	7	10	4	7	11	25.0	n.a.	9.1	75.0	100.0	90.9
2015	2	1	3	3	9	12	5	10	15	40.0	10.0	20.0	60.0	90.0	80.0
2016	9	0	9	13	4	17	22	4	26	40.9	0.0	34.6	59.1	100.0	65.4
2017	31	3	34	61	14	75	92	17	109	33.7	17.6	31.2	66.3	82.3	68.8
2018	32	3	35	64	44	108	96	47	143	33.3	6.4	24.5	66.7	93.6	75.5
n.i.	1	0	1	7	0	7	8	0	8	12.5	0.0	12.5	87.5	0.0	87.5
Total	76	7	83	151	78	229	227	85	312	33.5	8.2	26.6	53.3	91.8	73.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), por medio del oficio núm. CEAV/DGAYF/DRH/1240/2019, del 29 de octubre de 2019.

n.a. No aplica.

n.i. No se identificó

De los 143 periodistas atendidos en 2018, el 24.5%, 35 de éstos fueron canalizados por el Mecanismo de Protección a la CEAV, a efecto de complementar la protección que dicho mecanismo otorga, considerando la importancia de los servicios que presta la entidad, y el 75.5%, 108 periodistas acudieron por iniciativa propia a solicitar los servicios de la CEAV.

En el periodo 2014-2018, se observó que la CEAV otorgó servicios a 312 periodistas, 227, el 72.8% fueron víctimas directas, referidas a periodistas que ejercen la libertad de expresión y 85, el 27.2% familiares o terceros a los que derivado de un delito cometido en contra de algún periodista también se les otorgan servicios de atención. De los 312 periodistas atendidos en el periodo de revisión, el Mecanismo de Protección canalizó al 26.6%, 83 víctimas directas e indirectas, por lo que los periodistas que acudieron directamente a la CEAV sin algún acompañamiento por parte del mecanismo representaron el 73.4%, 229 periodistas.

Respecto de los servicios que se otorgaron a los periodistas como víctimas directas y a sus familiares o terceros como víctimas indirectas en el periodo 2014-2018, con el procesamiento la base de datos de los servicios otorgados en el periodo de revisión no fue posible determinar el número de servicios de trabajo social otorgados a los periodistas atendidos como víctimas directas, porque la comisión no acreditó contar con dicha información.

En 2018, a los 143 periodistas atendidos como víctimas directas e indirectas se les otorgaron 198 servicios: 55 de ayuda inmediata (que incluye atención médica y psicológica, medidas de alojamiento, alimentación y aseo personal, gastos funerarios, transporte de emergencia y medidas de asesoría jurídica) 39 medidas de asistencia (en las que se incluyen los servicios educativos, de salud, de procuración de justicia y económicas y de desarrollo) y 104 medidas de atención (entre las que se encuentran el acompañamiento jurídico y la atención psicosocial), conforme a lo siguiente:

NÚMERO DE PERSONAS ATENDIDAS Y SERVICIOS OTORGADOS POR LA CEAV A PERIODISTAS VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN EL PERIODO 2014-2018

Año	Periodistas atendidos		Total	Servicios de ayuda inmediata						Medidas de asistencia				Medidas de atención				Gran total				
				Atención Médica		Subtotal	Atención Psicológica		Subtotal	Total	Part. (%)	Trabajo social		Total	Part. (%)	Asesoría jurídica		Subtotal	Part. (%)	D	I	Total
	D	I		D	I		D	I				D	I			D	I					
2014	4	7	11	1	2	3	1	5	6	9	32.1	n.d.	7	7	25.0	4	8	12	42.9	6	22	28
2015	5	10	15	-	4	4	1	6	7	11	40.7	n.d.	6	6	22.2	4	6	10	37.0	5	22	27
2016	22	4	26	2	1	3	1	4	5	8	23.5	n.d.	3	3	8.8	21	2	23	67.6	24	10	34
2017	92	17	109	11	6	17	12	9	21	38	24.4	n.d.	17	17	10.9	91	10	101	64.7	114	42	156
2018	96	47	143	10	6	16	25	14	39	55	27.8	n.d.	39	39	19.7	89	15	104	52.5	124	74	198
n.i.	8	-	8	-	-	0	-	-	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	-	-	n.a.	8	-	8	100.0	8	n.a.	8
Total	227	85	312	24	19	43	40	38	78	121	26.8	n.a.	72	72	16.0	217	41	258	57.2	281	170	451

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CEAV, por medio del oficio núm. CEAV/RENAVI/1415/2019 del 17 de abril de 2019.

D: Víctimas directas
 I: Víctimas indirectas
 n.a. No aplica.
 n.d. No disponible

Para el periodo 2014-2018 se atendió a 227 periodistas y a 85 de sus familiares o terceros, lo que da un total de 312 víctimas atendidas, con el otorgamiento de 451 servicios, lo cual indica que por persona se otorgaron 1.4 servicios en promedio. El mayor número de servicios otorgados (258 servicios) fueron los de atención, referidos a la asesoría jurídica, toda vez que en dicho concepto se otorga asesoría jurídica y acompañamiento a los periodistas para que denuncien los delitos cometidos en su contra ante la FEADLE, así como el pago de los traslados a los periodistas que habitan en las entidades federativas y que deben acudir a la FEADLE a dar seguimiento a sus denuncias; siguieron en representatividad los servicios de ayuda inmediata, ya que se otorgaron 121 servicios, 43 atenciones médicas y 78 psicológicas, a víctimas directas e indirectas; y por último las medidas de asistencia se dieron por medio de 72 atenciones de trabajo social para víctimas indirectas, ya que no fue posible determinar el número de atenciones por este concepto de los periodistas en su calidad de víctimas directas.

Los periodistas atendidos y los servicios proporcionados por entidad federativa en el periodo de revisión se detallan a continuación:

NÚMERO DE PERSONAS ATENDIDAS Y SERVICIOS OTORGADOS POR LA CEAV A LOS PERIODISTAS VÍCTIMAS DE DELITOS POR VIOLACIÓN DE SUS DERECHOS HUMANOS EN EL PERIODO 2014-2018

Cons	Entidad federativa	Número de víctimas	Part. (%)	Medidas de ayuda inmediata		Subtotal	Medidas de asistencia	Medidas de atención	Total	Part. (%)
				Atención Médica	Atención Psicológica		Trabajo social	Orientación jurídica		
1	Ciudad de México	61	19.6	20	16	36	11	40	87	19.3
2	Michoacán	29	9.3	7	16	23	18	29	70	15.5
3	Veracruz	22	7.1	0	4	4	5	22	31	6.9
4	Guerrero	21	6.7	4	7	11	1	19	31	6.9
5	Oaxaca	17	5.4	1	4	5	2	11	18	4.0
6	Quintana Roo	16	5.1	1	1	2	4	16	22	4.9
7	Nuevo León	14	4.5	0	4	4	11	5	20	4.4
8	Querétaro	13	4.2	0	1	1	11	2	14	3.1
9	Campeche	12	3.8	0	4	4	0	12	16	3.5
10	Chihuahua	12	3.8	0	4	4	0	12	16	3.5
11	Sonora	11	3.5	1	4	5	5	9	19	4.2
12	Chiapas	9	2.9	0	2	2	2	6	10	2.2
13	Puebla	9	2.9	0	0	0	0	9	9	2.0
14	Tabasco	9	2.9	2	4	6	1	8	15	3.3
15	Nayarit	8	2.6	1	1	2	0	8	10	2.2
16	Tamaulipas	8	2.6	1	1	2	0	8	10	2.2
17	Estado de México	7	2.2	1	0	1	0	7	8	1.8
18	San Luis Potosí	5	1.6	2	2	4	1	6	11	2.4
19	Baja California	4	1.3	2	1	3	0	4	7	1.6
20	Baja California Sur	3	0.9	0	0	0	0	3	3	0.7
21	Coahuila	3	0.9	0	0	0	0	3	3	0.7
22	Tlaxcala	3	0.9	0	2	2	0	3	5	1.1
23	Aguascalientes	2	0.6	0	0	0	0	2	2	0.4
24	Hidalgo	2	0.6	0	0	0	0	2	2	0.4
25	Jalisco	2	0.6	0	0	0	0	2	2	0.4
26	Morelos	2	0.6	0	0	0	0	2	2	0.4
27	Sinaloa	2	0.6	0	0	0	0	2	2	0.4
28	Yucatán	2	0.6	0	0	0	0	2	2	0.4
29	Colima	1	0.3	0	0	0	0	1	1	0.2
	n.i.	3	0.9	0	0	0	0	3	3	0.7
	Total	312	100.0	43	78	121	72	258	451	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CEAV, por medio del oficio núm. CEAV/RENAVI/1415/2019 del 17 de abril de 2019.

Por entidad federativa, se observó que la atención que proporcionó la CEAV en el periodo de revisión fue a periodistas que se concentraron en 29 Estados, de los cuales en 11 de ellos se agrupó el 73.1% de los periodistas atendidos: en primer lugar se encuentra la Ciudad de México, en la cual se atendió a 61 periodistas, el 19.6% de los 312 atendidos en total, por medio de 87 servicios, el 19.3% de los servicios otorgados en el periodo (451); en segundo lugar se encuentra Michoacán, en donde se atendieron 29 periodistas, el 9.3% del total, a los que se les otorgaron 70 servicios, el 15.5% del total de servicios; el tercer lugar lo ocupó Veracruz, atendiendo a 22 periodistas, el 7.1% del total, con 31 servicios, el 6.9% del total; en cuarto lugar se encuentra Guerrero, que atendió a 21 víctimas de delitos contra la libertad de expresión, a las que se les otorgaron 31 servicios, el 6.9% del total; en quinto lugar se encuentra Oaxaca, con 17 comunicadores atendidos, el 5.4% del total,

por medio de 18 servicios, el 4.0% del total; el sexto lugar lo ocupó Quintana Roo, en el que se atendió a 16 periodistas, el 5.1% del total, con 22 servicios, el 4.9% del total; en séptimo lugar está Nuevo León, que atendió a 14 periodistas, el 4.5% del total, con 20 servicios, el 4.4% del total; en octavo lugar se encuentra Querétaro con 13 comunicadores, el 4.2% del total de víctimas atendidas, por medio de 14 servicios, el 3.1% del total; en noveno lugar están Campeche y Chihuahua, con 12 víctimas por violación de la libertad de expresión y 16 servicios, el 3.5% del total; y en décimo lugar se encuentra Sonora con 11 comunicadores y 19 servicios, el 4.2% del total.

Se destaca que dentro de las 11 entidades federativas en las que más periodistas se atiende por la CEAV se encuentran Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Chihuahua y Quintana Roo, que son los Estados con el mayor número de agresiones en contra de periodistas, por lo que se infiere que la CEAV otorgó la atención a los periodistas en los Estados en los que han sido más agraviados.

La atención que otorga la CEAV culmina con la reparación del daño, por medio de la cual se proporciona una compensación en dinero a las víctimas a efecto de que sea reintegrado a la sociedad.

Al respecto, para el caso de los periodistas atendidos por la violación del delito de libertad de expresión, con la información proporcionada por la CEAV, relativa al Proyecto de Dictamen que emitió el Comité Interdisciplinario Evaluador, se constató que en el periodo de revisión le fue reintegrado el daño a un periodista, lo que representó el 0.3%, respecto de los 312 comunicadores atendidos por la CEAV y el 2.8% respecto de los 35 que fueron canalizados por el Mecanismo de Protección a la CEAV.

De los 397,563.2 miles de pesos que se destinaron en 2018 a la reparación integral de los periodistas víctimas de delitos contra la libertad de expresión, por medio del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI) se erogaron 2,189.9 miles de pesos, lo que significó el 0.5% del total de recursos ejercidos por el FAARI, en la reparación del daño de un solo periodista, como se muestra a continuación:

PERIODISTAS VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN DE SU DERECHO DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN A LOS QUE SE LES OTORGARON RECURSOS DEL FAARI COMO REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

(Miles de pesos)

Tipo de víctima	Informe de situación financiera		
	Concepto del pago	Monto del pago	Fecha de pago
1 Directa	Compensación subsidiaria por daño moral	2,189.9	07/05/2018

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), por medio del oficio núm. CEAV/DGAYF/0374/2019 del 17 de abril de 2019.

Asimismo, con la revisión del Proyecto de Dictamen Técnico a efecto de determinar sobre la procedencia de la reparación integral del daño a favor de la persona en su carácter de víctima de violación de su derecho de libertad de expresión, se constató que la víctima directa cumplió con todos los criterios establecidos en la Ley General de Víctimas, su Reglamento y en las Reglas de Operación para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral para la asignación de los recursos necesarios para la reparación del daño.

2018-1-47AYJ-07-1762-07-002 **Recomendación**

Para que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas establezca sistemas de información a efecto de contar con el registro de los servicios de trabajo social otorgados a los periodistas en su calidad de víctimas directas, que permita informar sobre la totalidad de servicios que otorga esa comisión, a fin de contar con información confiable, veraz y oportuna sobre la atención de los periodistas en su calidad de víctimas, en cumplimiento del artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

11. Investigación del delito cometido contra la libertad de expresión de periodistas

La investigación del delito, por parte del Ministerio Público Federal (MPF) y sus áreas auxiliares, tiene como fin recabar las evidencias que puedan acreditar la existencia de delitos y al probable responsable.

La PGR, por medio de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE) es la competente para investigar y perseguir los delitos del orden federal cometidos contra la libertad de expresión, mediante el Ministerio Público de la Federación (MPF) y sus órganos auxiliares adscritos a la Agencia de Investigación Criminal (AIC): la Policía Federal Ministerial (PFM), la Coordinación General de Servicios Periciales (CGSP) y el Centro Nacional de Planeación, Análisis, e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI); a fin recabar las evidencias que puedan acreditar la existencia de delitos e identificación del probable responsable.

Con el objeto de evaluar la atención de las instrucciones que la FEADLE, realizó a la PFM, a la CGSP, y al CENAPI, en los delitos cometidos contra la libertad de expresión de periodistas, para la generación de evidencias que sustentaran la investigación de los delitos, el resultado se presenta en dos apartados: a) registros de las solicitudes y mandamientos y b) atención de las instrucciones de la FEADLE.

a) Registros de las solicitudes y mandamientos

El registro realizado por la FEADLE a las áreas auxiliares de la PGR, sólo contó con datos estadísticos a 2018 de mandamientos ministeriales y servicios periciales solicitados por los MPF de la FEADLE, conforme a lo señalado en el oficio número SDHPDSC/FEADLE/DGA/062/2019 de fecha 8 de julio de 2019, para 2017 no contó con datos sistematizados, y del periodo 2013-2016 dichos conceptos no eran registrados. Asimismo, indicó que los expedientes vinculados a los registros es información reservada por ser asuntos de seguridad pública, que podría violentar las investigaciones. Por lo que no contó con registros estadísticos que acreditaran los datos de la solicitud de información a la AIC.

Del análisis de los registros de la AIC, se identificó que en el periodo 2013-2018, la FEADLE solicitó 3,036 mandamientos ministeriales y judiciales, así como solicitudes de servicios periciales y de información, de los cuales el 52.0% (1,578) fue dirigido al CENAPI, y el 48.0% (1,458) a la CGSP, en tanto que, de la PFM no tuvo registros de información, como se muestra en el cuadro siguiente:

**MANDAMIENTOS MINISTERIALES Y JUDICIALES, SOLICITUDES DE SERVICIOS PERICIALES, Y DE INFORMACIÓN
REALIZADAS POR LA FEADLE DE 2013 A 2018**

Área	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total periodo	Part. (%)	Solicitudes promedio
Total	676	366	593	403	552	446	3,036	100.0	506
CENAPI	374	184	303	223	246	248	1,578	52.0	263
CGSP	302	182	290	180	306	198	1,458	48.0	243
PFM	n.a.	n.a.	n.a.						

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Fiscalía General de la República mediante oficios número SDHPDSC/FEADLE/DGA/062/2019, del 08 de julio de 2019.

PFM Policía Federal Ministerial.

CENAPI Centro Nacional de planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia

CGSP Coordinación General de Servicios Periciales.

n.a. No aplica

$$\text{Variación Porcentual} = \left[\left(\frac{(2018)}{(2013)} \right) - 1 \right] * 100$$

Con la revisión de los registros de las solicitudes de servicios periciales y de información realizados por la FEADLE de 2013 a 2018, se identificó que esa fiscalía emitió 3,036 solicitudes de información a la AIC, de las cuales en 2018 se realizaron 446 solicitudes, 55.6% (248) al CENAPI y 44.4% (198) a la CGSP. En tanto que, en el periodo 2013-2018 el promedio de solicitudes fue de 506 mandamientos cada año, 263 en promedio al CENAPI y 243 a la CGSP; sin embargo, la ASF no contó con la información soporte que sustentara los registros de la información proporcionada, así como su trazabilidad con el número de averiguación previa o carpeta de investigación a cargo de la FEADLE.

b) Atención de las instrucciones de la FEADLE

Se constató que en 2018 el número de mandamientos ministeriales y judiciales, y solicitudes de servicios periciales y de información por atender en materia delitos contra la libertad de expresión fue de 446, de los cuales se cumplimentó el 99.3% (443) quedando pendientes de atención el 0.7% (3), conforme al cuadro siguiente:

CUMPLIMIENTO DE MANDAMIENTOS MINISTERIALES, JUDICIALES Y SOLICITUDES DE INFORMACIÓN DE LA FEADLE, 2013-2018

Año	Recibidos (a)	Cancelados (b)	Por atender (c)=(a)-(b)	Cumplimentados		En proceso de atención	
				Total (d)	Part. (e)=(d)/(c)*100	Total (f)	Part. (h)=(f)/(c)*100
Total	3,036	1	3,035	3,032	99.9	3	0.1
2018	446	0	446	443	99.3	3	0.7
2017	552	1	551	551	100	0	0.0
2016	403	0	403	403	100	0	0.0
2015	593	0	593	593	100	0	0.0
2014	366	0	366	366	100	0	0.0
2013	676	0	676	676	100	0	0.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Fiscalía General de la República, mediante oficio número de oficio FGR/CMI/SLN/00859/2019 del 03 de diciembre de 2019, Minuta de Reunión de Trabajo del 24 de octubre del 2019.

- 1/ Son aquellos mandamientos que, durante las diligencias para su cumplimentación, fueron cancelados por el agente del MPF que los solicitó.
- 2/ Se refieren a aquellos mandamientos considerados como cumplimentados, toda vez que se conforman por solicitudes de información de una persona involucrada en la probable comisión de un ilícito, ya sea como inculpada o como testigo de los hechos; asimismo, se pueden emitir mandamientos que brinden información de algún lugar u objeto que pudiera esclarecer el acontecimiento o ilícito.
- 3/ $V (\%) = \text{Variación Porcentual del período} = \left[\left(\frac{(2018)}{(2013)} \right) - 1 \right] * 100$.

De 2013 a 2018, se recibieron 3,036 mandamientos y solicitudes de la FEADLE de los cuales 1 mandamiento fue cancelado. Los restantes 3,035 mandamientos fueron los viables de atender, de éstos la CGSP y CENAPI cumplimentaron el 99.9% (3,032), en tanto que, el 0.1% (3) quedó en proceso de atención al cierre del ejercicio fiscal 2018. De 2013 a 2017 se cumplimentó el 100.0% de los mandamientos por atender, lo cual denota que las áreas de la AIC han atendido en 99.9% las solicitudes de mandamientos ministeriales, judiciales y solicitudes de información de la FEADLE.

2018-0-17100-07-1762-07-002 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República establezca, en la Fiscalía Especial de Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, los sistemas de información, así como de coordinación con las áreas auxiliares de la Agencia de Investigación Criminal, para conocer el número de solicitudes y mandamientos ministeriales y judiciales, así como el estatus de atención de los mismos, con objeto de sistematizar y utilizar para el cumplimiento de sus atribuciones la información contenida en las averiguaciones previas y carpetas de investigación a cargo de la fiscalía, a fin de contribuir a la procuración de justicia de las víctimas del delito cometido contra la libertad de expresión de periodistas, en cumplimiento del artículo 13 fracción I, del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, artículo CUARTO, fracción III, fracción V, fracción IX, ACUERDO A/145/10 Acuerdo del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos cometidos contra la libertad de Expresión, la cual se Adscribe la Oficina Del Procurador General de la República, y se Establece sus Funciones y Artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

12. Persecución de los delitos cometidos contra la libertad de expresión de periodistas.

La PGR, hoy Fiscalía General de la República (FGR), es la encargada de investigar y perseguir los delitos cometidos contra la libertad de expresión de periodistas, mediante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE).

Con la finalidad de evaluar la efectividad de la FEADLE, en la persecución de los delitos contra la libertad de expresión de periodistas, la ASF revisó los registros de las averiguaciones previas y carpetas de investigación a cargo de la fiscalía, así como el estatus en el que se encuentran, correspondientes al período 2013-2018, integrado en dos apartados: a) averiguaciones previas y carpetas de investigación a cargo de la FEADLE y b) resoluciones judiciales.

a) Averiguaciones previas y carpetas de investigación a cargo de la FEADLE.

a.1 Averiguaciones previas

Como resultado de su revisión, se constató que, a 2018, la FEADLE acumuló 118 averiguaciones previas para trámite de los delitos cometidos contra la libertad de expresión de periodistas, de las que determinó el 30.5% (36) y quedó pendiente el 69.5% (82), las cuales fueron atendidas por 5 agentes del MPF, lo que significó un promedio de 23 averiguaciones por servidor público. De 2013 a 2018 se iniciaron 499 averiguaciones previas de los delitos cometidos contra la libertad de expresión a cargo de la FEADLE. Del análisis del periodo se identificó que, debido a la implementación del nuevo sistema penal acusatorio, en 2017 y 2018 no se iniciaron averiguaciones previas, sino carpetas de investigación; el número de determinaciones se redujo en 73.1% (69), de 134 a 36 y las averiguaciones previas pendientes disminuyeron en 32.7% (40), de 122 a 82, como se observa en el cuadro siguiente:

AVERIGUACIONES PREVIAS DE LOS DELITOS COMETIDOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE PERIODISTAS A CARGO DE LA FEADLE DE 2013 A 2018

(Averiguaciones)

Estatus de la averiguación previa ^{1/}	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Averiguaciones previas para trámite	256	304	334	268	150	118	n.a.
Existencia anterior	66	122	184	235	135	107	n.a.
Iniciadas	180	173	124	22	0	0	499
Reingresadas	10	9	26	11	15	11	82
Inicio por incompetencia interna	1	1	16	0	0	0	18
Devolución del juez	8	8	9	11	10	10	56
Reingreso por incompetencia	1	0	1	0	3	1	6
Reactivadas de reserva	0	0	0	0	2	0	2
Determinadas	134	120	99	133	43	36	565
Participación %	52.3%	39.5%	29.6%	49.6%	28.7%	30.5%	
Consignadas	18	17	21	14	15	18	103
Participación %	13.4%	14.2%	21.2%	10.5%	34.9%	50.0%	
Con detenido	0	0	0	0	0	0	0
Sin detenido	18	17	21	14	15	18	103
Incompetencia	74	65	44	52	6	1	242
No Ejercicio de la Acción Penal	11	27	20	43	12	14	127
Acumuladas	31	9	10	1	0	1	52
Reserva	0	2	4	23	10	2	41
Pendientes ^{2/}	122	184	235	135	107	82	n.a.
Participación	47.7%	60.5	42.3	50.4	71.3%	69.5	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Fiscalía General de la República mediante oficios número FGR/CPA/SAMC/139/2019 del 25 de septiembre de 2019, FGR/FEMDH/FEADLE/DEME/124/2019 del 15 de noviembre de 2019 y FGR/FEMDH/FEADLE/DEME/124/2019 del 15 de noviembre de 2019.

n.a. No aplica

Averiguaciones previas.- Es la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente delictivo y en su caso comprobar o no, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.

Para trámite.- Se refiere al cúmulo de expedientes que se van a despachar durante un período (mes o año), que está compuesto por los expedientes de existencia anterior, más los expedientes iniciados, más los expedientes que fueron devueltos por el juez y los expedientes que se inician por incompetencia interna.

Iniciadas.- Averiguaciones previas que se iniciaron durante el día.

Reingresadas.- Es cuando el juez niega la aprehensión, reaprehensión, comparecencia o cateo, por considerar que no están reunidos los requisitos de legales o los datos de prueba, regresará el expediente al Ministerio Público para el trámite correspondiente.

Determinación.- Los resolutivos del Ministerio Público Federal en las Averiguaciones previas.

Consignadas.- Es cuando de la investigación ministerial, se hayan acreditado los elementos de integración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público ejercerá acción penal ante los Tribunales, quienes librarán la orden de aprehensión de acuerdo con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 16 constitucional.

Incompetencia.- Consiste en la falta de atribución o facultades que tiene el agente del ministerio público de la federación para conocer e investigar determinadas conductas posiblemente constitutivas de delito que no son del orden federal.

No Ejercicio de la Acción Penal.- Se determina cuando los antecedentes del caso establecen que existe una de las nueve causales de sobreseimiento (es decir, que no se puede continuar con la investigación) previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Acumuladas.- Es la competencia que se origina en la existencia de causas conexas y que tiene por finalidad reunir las en un solo proceso y ser resueltas en una sentencia única. Responde a la necesidad de observar los principios de unidad del proceso y economía procesal.

Reserva.- Se configura cuando a juicio del agente del M.P existe la imposibilidad de allegarse mayores elementos de prueba para estar en condiciones de determinar sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.

Pendientes.- Son los expedientes que siguen en trámite para el siguiente periodo (mes o año), que no se despacharon en el periodo que transcurrió, por lo que se difieren para su despacho al periodo siguiente.

Del análisis de las 499 averiguaciones previas iniciadas en el período 2013-2018, más el rezago de 66 averiguaciones de 2010, 2011 y 2012 (existencia anterior), la FEADLE determinó las 565 averiguaciones a 2018, de las cuales 245 fueron por incompetencias debido a que la FEADLE comprobó por medio de sus investigaciones que los delitos denunciados no fueron cometidos contra la libertad de expresión; por lo tanto, el 57.2% (323) fueron competencia de la FEADLE a 2018. De las 323 averiguaciones previas competencia de la FEADLE, se consignó el 31.9% (103), no se ejerció acción penal en el 39.3% (127), se acumuló el 16.1% (52) y se reservó el 12.7% (41).

Derivado de la presentación de resultados finales y recomendaciones preliminares, la FEADLE por medio del oficio núm. FGR/FMDH/FEADLE/DEME/166/2019 del 19 de diciembre de 2019, señaló que respecto de las 82 averiguaciones previas en trámite a 2018, para 2019 dicho rezago se redujo en 35.4%, por lo que a 2020 quedan únicamente en trámite 29 averiguaciones previas. Al respecto, la ASF considera que, no obstante, que la FEADLE cuente con estrategias para disminuir el rezago en la atención de las averiguaciones previas, permanece el rezago en su atención, por lo que persiste la observación.

a.2 Carpetas de investigación

Respecto de las carpetas de investigación, se constató que, a 2018, la FEADLE dio atención, con 17 agentes del MPF, a 263 carpetas de investigación para trámite de los delitos cometidos contra la libertad de expresión de periodistas, lo que significó que cada MPF atendió 15 carpetas de investigación. De las 263 carpetas, se determinó el 41.4% (109), y quedaron pendientes el 58.6% (154). De 2013 a 2018, las carpetas de investigación de los delitos cometidos contra de la libertad de expresión a cargo de la FEADLE para trámite tuvieron un crecimiento anual de 56.1% (de 108 a 263); de igual forma las determinadas tuvieron un incremento anual del 97.3% (de 28 a 109) y las carpetas de investigación pendientes presentaron una variación del 92.5% (de 80 a 154), como se observa en el cuadro siguiente:

CARPETAS DE INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS COMETIDOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE PERIODISTAS A CARGO DE LA FEADLE DE 2016-2018

(Carpetas de investigación)

Estatus de la Carpetas de investigación ^{1/}	2016	2017	2018	Total Periodo
Carpetas de investigación para trámite	108	217	263	n.a.
Existencia anterior	0	80	175	n.a.
Iniciadas	108	135	86	329
Reactivadas	0	2	2	4
Determinadas	28	42	109	179
Judicializadas	1	3	18	22
Con detenido	0	0	0	0
Sin detenido	1	3	18	22
Incompetencia	14	9	31	54
No ejercicio de la acción penal	0	7	38	45
Acumuladas	0	12	3	15
Archivo temporal	5	7	10	22
Abstención de investigar	6	0	2	8
Acuerdos reparatorios	2	4	7	13
Vinculadas a proceso	s.d.	2	12	14
Pendientes ^{2/}	80	175	154	409

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Fiscalía General de la República mediante oficios número FGR/CPA/SAMC/139/2019 del 25 de septiembre de 2019, FGR/FEMDH/FEADLE/DEME/124/2019 del 15 de noviembre de 2019 y FGR/FEMDH/FEADLE/DEME/124/2019 del 15 de noviembre de 2019.

s.d.

sin dato.

n.a.

no aplica.

Carpetas de Investigación.- Está integrada por los registros, constancias, actas, y documentos generados o presentados durante la etapa de investigación. En la misma debe aparecer la denuncia o querrela interpuesta ante el Agente del Ministerio Público, el informe policial de la persona detenida, las actas de diligencias de investigación realizadas, las entrevistas efectuadas, los peritajes, los documentos exhibidos por los intervinientes, las solicitudes de realización de diligencias de investigación, los acuerdos y determinaciones emitidos por el Ministerio Público, que sirven de sustento para aportar los datos de prueba.

1/

Para trámite.- Se refiere al cumulo de expedientes que se van a despachar durante un periodo (mes o año), que está compuesto por los expedientes de existencia anterior, más los expedientes iniciados, más los expedientes que fueron devueltos por el juez y los expedientes que se inician por incompetencia interna.

Iniciadas.- Carpetas de investigación que se iniciaron durante el día.

Reactivadas de archivo temporal: En caso de tener elementos se podrá solicitar la reapertura de la investigación.

Determinación.- Los resolutivos del Ministerio Público Federal de las Carpetas de Investigación.

Judicializadas.- Es la parte que da inicio el Proceso Penal Acusatorio, una vez que el Fiscal del Ministerio Público de la Federación, reúne los datos de prueba, acudirá ante el Juez de Control.

Incompetencia.- Consiste en la falta de atribución o facultades que tiene el agente del ministerio público de la federación para conocer e investigar determinadas conductas posiblemente constitutivas de delito que no son del orden federal.

No Ejercicio de la Acción Penal.- Es determinada por el Ministerio Público, antes de la audiencia inicial, cuando los antecedentes del caso establecen que existe una de las nueve causales de sobreseimiento previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Acumuladas.- Es la competencia que se origina en la existencia de causas conexas y que tiene por finalidad reunir las en un solo proceso y ser resueltas en una sentencia única. Responde a la necesidad de observar los principios de unidad del proceso y economía procesal.

Archivo temporal.- Es cuando los datos o indicios son insuficientes para esclarecer los hechos o no se cuenta con pruebas que ayuden al avance, la investigación se podrá archivar provisionalmente. En caso de tener elementos se podrá solicitar la reapertura de la investigación.

Acuerdos Reparatorios: Son los acuerdos celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado que, una vez aprobados por el Ministerio Público o el Juez de control.

Abstención de investigar.- Es el Instrumento de carácter procesal, para que previa autorización del Titular, el Agente del Ministerio Público decidida fundada y motivadamente abstenerse de investigar cuando los hechos relatados en la denuncia o querrela, no fueren constitutivos de delito o cuando se encuentra extinguida la acción penal o la responsabilidad penal del imputado.

Vinculadas a proceso.- Es la determinación del Ministerio Público, que señala que los datos de prueba obtenidos en la investigación establecen que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el imputado lo cometió o participo en su comisión, con el fin de continuar el proceso.

2/

Pendientes.- Son los expedientes que siguen en trámite para el siguiente periodo (mes o año), que no se despacharon en el periodo que transcurrió, por lo que se difieren para su despacho al periodo siguiente.

En el período 2016-2018 se iniciaron 329 carpetas de investigación y debido a la entrada en operación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, en 2018 se reactivaron 2 carpetas de investigación. De las carpetas iniciadas el 54.4% (179) fueron determinadas de las cuales el 30.2% (54) fue por incompetencia de la FEADLE ya que después de la investigación se identificó que la denuncia interpuesta no fue contra la libertad de expresión, el 25.1% (45) por el no ejercicio de la acción penal, en el 12.3% (22) se determinó judicialización, el 12.3% (22) se fue al archivo temporal, el 8.4% (15) fue por las acumuladas, el 7.3% (13) se determinó por acuerdos reparatorios y el 4.5% (8) el MPF se abstuvo de investigar en virtud de que los hechos relatados en la denuncia o querrela no fueron constitutivos de delito; en tanto que, 14 carpetas de investigación se vincularon a proceso, al contar con datos de prueba que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión.

b) Resoluciones judiciales

Para determinar la eficacia de la FEADLE en la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, en términos del número de consignaciones y sentencias condenatorias logradas ante los órganos jurisdiccionales, la ASF evaluó el comportamiento de las averiguaciones previas despachadas por el MPF, en perspectiva de las sentencias otorgadas por los órganos jurisdiccionales por los delitos cometidos contra la libertad de expresión de periodistas del fuero federal en 2018 con 36 averiguaciones previas que la FEADLE determinó, el 50.0% (18) de los casos fueron consignadas ante los órganos jurisdiccionales para el ejercicio de la acción penal y el 11.0% (4) de las sentencias fueron condenatorias.

Se constato que las sentencias otorgadas por los órganos jurisdiccionales por los delitos contra la libertad de expresión de periodistas del fuero federal en 2018 se determinaron 109 carpetas de investigación, vinculó a proceso el 11.0% (12), y 2.0% (2) fue por las sentenciadas por el juez. Respecto de las sentencias judiciales, se observó que el 2.0% (2) fueron determinadas condenatorias y corresponden a las carpetas de investigación del año 2018.

2018-0-17100-07-1762-07-003 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República establezca estrategias y un programa de trabajo con metas específicas con objeto de atender el rezago en la determinación de las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación que se encuentran en trámite, a fin de garantizar una justicia pronta para las víctimas de los delitos cometidos contra la libertad de expresión de periodistas y disminuir la incidencia de ese delito, en cumplimiento de los artículos 4, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como, los artículos SEGUNDO y CUARTO, fracción III del ACUERDO A/145/10 mediante el cual se creó la FEADLE, y el párrafo primero, de los objetivos del Fiscal Especial para la atención de delitos cometidos contra la libertad de expresión, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

13. Protección Integral de Periodistas

La protección integral se refiere a la implementación de políticas públicas y medidas encaminadas a respetar el derecho de libertad de expresión; prevenir las violaciones a los derechos humanos de

los periodistas; investigar con debida diligencia los actos de violencia en su contra; y, sancionar a los responsables intelectuales y materiales ^{13/}

A efecto de determinar la eficacia de la política pública de protección de periodistas, el presente resultado se dividió en dos apartados: a) diseño de indicadores b) indicadores definidos por la ASF.

a) Diseño de indicadores

A fin de evaluar la eficacia en el cumplimiento del objetivo de la política de protección a periodistas, con los trabajos de auditoría de identificó que la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (UPSA), del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas definió 10 indicadores para medir la eficacia de las medidas de prevención y protección, los cuales se detallan a continuación:

NÚMERO DE INDICADORES DISEÑADOS POR LA UPSA PARA MEDIR LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN OTORGADAS POR EL MECANISMO DE PROTECCIÓN PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS POR COMPONENTE

Componente	Número de indicadores	Participación
Total	10	100.0
Medidas preventivas	0	0.0
Medidas de protección	8	80.0
Procuración de justicia	2	20.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SEGOB con el oficio núm. UPSA/373/2019 del 18 de octubre de 2019.

n.a. No aplica.

La UPSA no diseñó algún indicador que permitiera medir la eficacia de las medidas de prevención, orientadas a reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra los periodistas; en tanto que en relación con la evaluación de la eficacia de las medidas de protección se diseñaron 8 (80.0%) indicadores dirigidos a medir las medidas proporcionadas para salvaguardar la vida, la libertad, la libertad y la seguridad de los periodistas que se encuentran en riesgo por la violación de su derecho a la libertad de expresión. Adicionalmente, la UPSA diseño 2 (20.0%) indicadores, orientados a evaluar la eficacia en la procuración de justicia, como se detalla a continuación:

^{13/} Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. Políticas Integrales de protección para personas defensoras, p 12. diciembre de 2017.

INDICADORES DISEÑADOS POR LA UPSA PARA MEDIR LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN OTORGADAS POR EL MECANISMO DE PROTECCIÓN PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS POR COMPONENTE

Componente	Nombre del indicador	Descripción	Método de cálculo	Meta 2018
Protección	Eficacia de las medidas de prevención y protección del Mecanismo	Establece el porcentaje de casos de personas beneficiarias de medidas de prevención y protección del Mecanismo que no han reportado nuevas amenazas o agresiones	(Número de Beneficiarios que, contaron con medidas preventivas y de protección por parte del Mecanismo que no han reportado nuevas amenazas o agresiones / Total de beneficiarios) X 100	n.d.
Protección	Daño en relación con el derecho a la vida	Establece el porcentaje de personas beneficiarias afectadas en su derecho a la vida	(Número de personas beneficiarias afectadas por daño en relación con su derecho a la vida / Número de personas beneficiarias del Mecanismo) X 100	n.d.
Protección	Daño en relación con el derecho a la integridad	Establece el porcentaje de personas beneficiarias afectadas en su derecho a la integridad	(Número de personas beneficiarias afectadas en su derecho a la integridad / Número de personas beneficiarias del Mecanismo) X 100	n.d.
Protección	Daño en relación con el derecho a la libertad	Establece el porcentaje de personas beneficiarias afectadas en su derecho a la libertad	(Número de personas de beneficiarias afectadas en su derecho a la libertad / Número de personas beneficiarias del Mecanismo) X 100	n.d.
Protección	Daño en relación con el derecho a la seguridad	Establece el porcentaje de personas beneficiarias afectados por el daño en relación con el derecho a la seguridad	Número de personas beneficiarias afectadas por daño en relación con su derecho a la seguridad personal / Número de beneficiarios del Mecanismo) X 100	n.d.
Protección	Afectación de los derechos a la vida, integridad, libertad y/o seguridad de personas beneficiarias del Mecanismo con medida de refugio seguro (resguardo de la persona beneficiaria)	Establece el porcentaje de eficacia del resguardo seguro para las personas beneficiarias del Mecanismo	(Número de casos de personas beneficiarias con medida de traslado a refugios seguros (resguardo) y que han sido afectadas en sus derechos a la vida, integridad, libertad y/o seguridad / Número de casos de personas beneficiarias con medida de traslado a refugios seguros(resguardo) X 100	n.d.
Protección	Afectación a los derechos de personas no vinculadas al Mecanismo en virtud de la evaluación de riesgo	Establece el porcentaje de personas defensoras de derechos humanos o periodistas que, habiendo solicitado protección al Mecanismo, no fueron beneficiarias de medidas de prevención o protección en virtud de los resultados de la evaluación de riesgo y que fueron víctimas de daño en sus derechos a la vida, integridad, libertad y/o seguridad personal.	(Número de personas defensoras de derechos humanos o periodistas que habiendo solicitado protección al Mecanismo no fueron beneficiarias de medidas de prevención o protección en virtud de los resultados de la evaluación de riesgo y que fueron víctimas de daño en sus derechos a la vida, integridad, libertad y/o seguridad personal en virtud de su actividad u oficio/ Número de personas defensoras de derechos humanos o periodistas que habiendo solicitado protección al Mecanismo, no fueron beneficiarias de medidas de prevención o protección en virtud de los resultados de la evaluación de riesgo) X 100	n.d.
Procuración de justicia	Denuncias frente a incidentes de seguridad	Establece el porcentaje de casos respecto de los cuales se han interpuesto denuncias ante las autoridades competentes por incidentes de seguridad que se han presentado.	(Número de personas beneficiarias o peticionarios del Mecanismo que han interpuesto denuncia ante las autoridades competentes por incidentes de seguridad/ Número de personas que hacen parte del Mecanismo de Protección o que han solicitado protección al Mecanismo que han tenido incidentes de seguridad) x 100	n.d.
Protección	Revaluaciones en casos de incidentes de seguridad	Establece el porcentaje de casos en los cuales los beneficiarios manifestaron tener incidentes de seguridad	(Número de casos de beneficiarios a los que se les revaluó el nivel de riesgo debido al reporte de incidentes de seguridad ocurridos y cuyo resultado de nivel de riesgo presenta un incremento del nivel de riesgo /	n.d.

Componente	Nombre del indicador	Descripción	Método de cálculo	Meta 2018
Procuración de justicia	Avance en las investigaciones	<p>y en el proceso de reevaluación de riesgo se detectó un incremento del nivel de riesgo</p> <p>Establece el porcentaje de casos respecto de los cuales se han interpuesto denuncias ante las autoridades competentes por incidentes de seguridad en los cuales se reporta avance en las investigaciones.</p>	<p>Número de casos de beneficiarios a los que se les revaluó el nivel de riesgo debido al reporte de incidentes de seguridad ocurridos) X 100</p> <p>(Número de casos de beneficiarios y solicitantes del Mecanismo que han interpuesto denuncia ante las autoridades competentes y cuyo caso se encuentran en etapa preliminar/ Número de casos de solicitantes y beneficiarios del Mecanismo que han interpuesto denuncia por incidentes de seguridad) x 100</p> <p>(Número de casos de beneficiarios y solicitantes del Mecanismo que han interpuesto denuncia ante las autoridades competentes y cuyo caso se encuentran en etapa de ejecutiva/ Número de casos de solicitantes y beneficiarios del Mecanismo que han interpuesto denuncia por incidentes de seguridad) x 100</p>	n.d.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SEGOB con el oficio núm. UPSA/373/2019 del 18 de octubre de 2019.

n.d. No disponible.

Con la revisión de los indicadores, se constató que las medidas de protección la SEGOB las mide por medio de los indicadores relativos al porcentaje de beneficiarios que cuentan con medidas de prevención y protección y que no han reportado nuevas agresiones; el daño en relación con el derecho a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad, por medio del porcentaje de personas beneficiarias que fueron afectadas en cada uno de los derechos humanos mencionados, así como la afectación de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y seguridad, respecto de los periodistas a los que se les ha otorgado un refugio; el porcentaje de casos respecto de los cuales se han interpuesto denuncias ante la FEADLE o el Ministerio Público Federal; el porcentaje de casos en los que los periodistas manifiestan haber recibido nuevas agresiones y que por medio de la reevaluación de riesgos se vea incrementado su nivel de riesgos; y el porcentaje de casos denunciados en los que se presenta avance en la investigación.

No obstante, la UPSA no definió metas para 2018 y tampoco demostró haber utilizado dichos indicadores para la evaluación de la eficacia de las medidas de prevención y protección que provee el Mecanismo de Protección.

En el caso de la CNDH, la SEGOB y la CEAV, se identificó que no dispusieron de indicadores específicos que permitieran evaluar la eficacia de sus acciones orientadas a la atención y procuración de justicia a los periodistas.

Con el oficio núm. DGADGF/040/2020, la ASF notificó a la Instancia de Control en la Secretaría de Gobernación, los hallazgos detectados, para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar.

b) Indicadores definidos por la ASF

Debido a la ausencia de indicadores y del seguimiento de los existentes que permitieran evaluar la eficacia con la que el Estado Mexicano, mediante la SEGOB, la CNDH, la CEAV y la PGR realizó las acciones orientadas a la prevención, protección, atención y procuración de justicia de los periodistas, la ASF diseñó, como prueba supletoria, indicadores que permitan medir la eficacia, como se detalla a continuación:

INDICADORES DISEÑADOS POR LA ASF PARA MEDIR LA EFICACIA DE LAS ACCIONES ORIENTADAS A LA PROTECCIÓN DE PERIODISTAS

Componente	Nombre del indicador	Método de cálculo
Prevención	Eficacia en las acciones de prevención contra las agresiones de los periodistas	No es posible construir indicadores la falta de información relacionada con acciones realizadas en materia de prevención.
	Eficacia de las medidas de prevención y protección del Mecanismo	(Número total de periodistas protegidos por el Mecanismo / Número de periodistas que salieron del mecanismo) X 100
Protección	Eficacia en la protección de los periodistas agredidos	(Número de periodistas asesinados en el país) / Número de periodistas asesinados protegidos por el Mecanismo de protección) x 100
	Eficacia de las recomendaciones emitidas por la CNDH por la violación de los derechos humanos de los periodistas	(Número de periodistas asesinados protegidos por el Mecanismo de protección / Número total de periodistas protegidos por el Mecanismo) X 100
Atención	Eficacia de las recomendaciones emitidas por la CNDH por la violación de los derechos humanos de los periodistas	(Número recomendaciones emitidas por la CNDH derivado de quejas pre-sentadas por la violación de los derechos humanos de los periodistas / Número de servidores públicos sancionados por la violación de los derechos humanos de los periodistas que derivaron de las recomendaciones emitidas) x 100
	Eficacia en la atención de las recomendaciones derivadas de la violación de los derechos humanos de los periodistas	(Número de periodistas atendidos por la CEAV / Número de periodistas a los que se les realizó la reparación integral del daño) x 100
Procuración de justicia	Eficacia en la determinación de las denuncias presentadas por los periodistas que fueron violentados en su derecho a la libertad de expresión.	(Número de averiguaciones previas en trámite por la violación de la libertad de expresión de los periodistas / Número de averiguaciones previas determinadas por la violación de los derechos humanos de los periodistas) x 100
		(Número de carpetas de investigación en trámite por violaciones del derecho a la libertad de expresión de los periodistas / Número de carpetas de investigación determinadas por violación de los derechos humanos de los periodistas) x 100

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por la SEGOB mediante la minuta de trabajo del 10 de octubre de 2019; información proporcionada por la CNDH por medio del oficio núm. 316/CNDH/OM/DGF/2019 del 10 de julio de 2019; información proporcionada por la CEAV mediante la minuta de trabajo del 25 de octubre de 2019; e información proporcionada por la FGR por medio del oficio núm. FGR/FEMDH/FEADLE/DEME/124/2019 del 15 de noviembre de 2019.

Los resultados obtenidos en cada uno de los indicadores de eficacia diseñados se detallan por cada uno de los componentes de las acciones del Estado Mexicano orientadas a la prevención,

protección, atención y procuración de justicia de los periodistas agredidos, como se detalla a continuación:

- Prevención

Con la revisión de la información proporcionada por la SEGOB, CNDH, CEAV y PGR se observó que no fue posible evaluar la eficacia en las acciones de prevención, ya que la política carece información suficiente referente a las acciones de prevención, por lo tanto, no se contó con datos que permitieran construir indicadores para medir la eficacia de las acciones de prevención.

- Protección

Para medir la eficacia en las acciones de protección realizadas por medio de la SEGOB, en el marco de las medidas de protección implementadas por el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la ASF construyó tres indicadores: uno para medir la eficacia de las medidas de prevención y protección del Mecanismo y dos que miden la eficacia en la protección de los periodistas agredidos.

La eficacia de la protección de los periodistas agredidos fue medida por medio de los periodistas que salieron del Mecanismo de Protección, respecto de los que son protegidos, lo cual arrojó un porcentaje que para 2018 fue del 8.2%, ya que protegió a 110 periodistas en total y concluyó los casos de 9 periodistas, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DEL INDICADOR “EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL MECANISMO”

Indicador	Concepto	U.M.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Variación 2013-2018
(Número total de periodistas protegidos por el Mecanismo	Número total de periodistas incorporados por al Mecanismo		80	55	86	68	150	110	549	37.5
/Número de periodistas que salieron del mecanismo) X 100	Número de periodistas que salieron del mecanismo por la reducción del riesgo	Porcentaje	45	28	44	19	22	9	167	(80.0)
Resultado			56.2	50.9	51.2	27.9	14.7	8.2	30.4	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la base de datos de periodistas, proporcionada por la Secretaría de Gobernación, por medio de la Minuta de Trabajo firmada con la Unidad de Evaluación de Riesgos el 13 de noviembre de 2019.

U.M. Unidad de Medida.

En el periodo de revisión se observó un decremento en el número de periodistas que salieron del mecanismo del 80.0% ya que en 2013 fue de 56.2%, en 2014 de 50.9%, en 2015 de 51.2%, en 2016 de 27.9% y en 2017 de 14.7%; lo que significó que los esfuerzos realizados para proteger a los periodistas no han garantizado la disminución del riesgo de ocurrencia de agravios a su integridad y a su derecho a la libertad de expresión.

Otro de los indicadores que miden la eficacia en la protección mediante el Mecanismo de Protección, se orienta a evaluar el derecho a la vida, por medio del cual se observó que en 2018 el 22.2% (2 periodistas) de los 9 periodistas asesinados en México estaban dentro del esquema de protección ofrecido por el mecanismo, como se detalla a continuación:

RESULTADOS DEL INDICADOR “EFICACIA EN LA PROTECCIÓN DE LOS PERIODISTAS AGREDIDOS”

Indicador	Concepto	U.M.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Variación 2013-2018
(Número de periodistas asesinados en el país) / Número de periodistas asesinados protegidos por el Mecanismo de protección) x 100	Número de periodistas asesinados en el país		4	5	7	11	12	9	48	125.0
	Número de periodistas asesinados protegidos por el Mecanismo de protección	Porcentaje	1	0	1	0	1	2	5	100.0
Resultado			25.0	0.0	14.3	0.0	8.3	22.2	10.4	
(Número total de periodistas protegidos por el Mecanismo de protección) / Número de periodistas asesinados protegidos por el Mecanismo de protección) X 100	Número total de periodistas protegidos por el Mecanismo de protección		80	126	172	191	321	382	n.a.	377.5
	Número de periodistas asesinados protegidos por el Mecanismo de protección	Porcentaje	1	0	1	0	1	2	n.a.	100.0
Resultado			1.25	0	0.6	0	0.3	0.5		

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la base de datos de periodistas, proporcionada por la Secretaría de Gobernación, por medio de la Minuta de Trabajo firmada con la Unidad de Evaluación de Riesgos el 13 de noviembre de 2019.

U.M. Unidad de Medida.

En el periodo 2013-2018, los periodistas asesinados se incrementaron en un 125.0% al pasar de 4 periodistas en 2013 a 9 en 2018, en tanto que los asesinados e incorporados al Mecanismo de Protección presentaron la misma tendencia, de 1 periodista asesinado y protegido en 2013 a 5 en 2018.

Respecto de los periodistas asesinados y que estaban incorporados al Mecanismo de Protección, la eficacia de protección del mecanismo en 2018 fue del 0.5%, toda vez que en ese año asesinaron a 2 comunicadores y el mecanismo protegía a 382.

A fin de analizar la imputabilidad del Mecanismo de Protección respecto de los periodistas asesinados que formaban parte del mismo, la ASF analizó las acciones realizadas por la SEGOB, la CEAV, la CNDH y la PGR, con lo que se obtuvo lo siguiente:

PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS CASOS DE LOS PERIODISTAS ASESINADOS QUE SE ENCONTRABAN INCORPORADOS AL MECANISMO DE PROTECCIÓN; 2013-2018

Periodistas asesinados	Año de incorporación	Año del asesinato	Mecanismo de protección (SEGOB)	Quinta Visitaduría General (CNDH)	CEAV	FEADLE (PGR)
Caso 1	2015	2017	<p>De la revisión del expediente con la UER se identificó que el Mecanismo de protección contacto al periodista para ofrecerle medidas de protección a raíz de que salió publicado el atentado que tuvo, por lo que fue considerado un caso extraordinario. Él practicaba periodismo de crítica política y nota roja. Se evaluó con uno de los riesgos más altos, se le aprobó un refugio de seguridad el cual nunca fue ocupado ya que fue renuente a ocuparlo.</p> <p>Se reprodujo al personal de la ASF la llamada que se le hizo al beneficiario en Junta de Gobierno en la que participaron, el analista de riesgo y miembros del Consejo Consultivo, en el que se expuso su caso y se le ofreció de nuevo que fuera extraído para ser llevado al refugio ya que consideraban que el riesgo era muy alto y esa era la única forma de protegerlo, mencionando que ya habían sido tres intentos de extracción y al negarse de nuevo se le informó que sería cerrado su caso, por lo que fue concluido en octubre de 2016, aceptando el periodista el cierre de su caso; sin omitir mencionarle que aun podía requerir protección al Mecanismo en cualquier momento.</p>	<p>La 5ta visitaduría señaló que la autoridad responsable del caso fue la Fiscalía de Justicia de Guerrero, la cual informó que consignó al probable responsable; sin embargo, no fue detenido, puesto que fue privado de la vida, por lo que el Juez de la Causa decretó el sobreseimiento del proceso penal.</p>	<p>En 2015, el Mecanismo de Protección solicitó a la CEAV la atención integral para el periodista derivado de las amenazas de las cuales fue objeto. El comunicador manifestó sólo estar interesado en la atención psicológica, por lo que en el Centro de Atención Integral (CAI) de Guerrero se le brindó dicha atención.</p> <p>Al ser privado de la vida en 2017, inició las atenciones y aperturas de expedientes de atención psicológica a los familiares del periodista; así como vinculaciones médicas. Igualmente se gestionó el reembolso de los gastos funerarios realizados por las víctimas indirectas; se les designó asesor jurídico y continúa brindando medidas de apoyo en materia alimentación y otras vinculaciones.</p>	<p>La FEADLE inició carpeta de investigación en 2017 de manera paralela con la Fiscalía de Justicia de Guerrero; y derivado de las diligencias que esta realizó, la investigación fue judicializada por el fuero común quedando fijada la competencia al ser identificados imputados por dicha autoridad local, razón por la cual se remitió por incompetencia la investigación al fuero común el 3 de agosto de 2018, al no acreditarse que el homicidio tuvo relación con su trabajo periodístico; además de tener una línea de investigación por narcomenudeo y una posible venganza contra el occiso.</p>
Caso 2	2013	2017	<p>De la revisión del expediente con la UER se identificó que el periodista de crítica política solicitó su incorporación al Mecanismo, el cual fue considerado inicialmente ordinario; sin embargo, se le dio un botón de asistencia y se le instaló infraestructura, antes de que se realizara evaluación de riesgos de la UER.</p> <p>Con la evaluación de riesgo fue que el caso se hizo extraordinario agregando rondines por parte de la policía municipal o estatal, con la aprobación de la Junta de Gobierno. En 2015 se le agregó una medida de acompañamiento de la policía municipal o estatal, a solicitud del periodista para aquellos casos en los que lo requiriera.</p> <p>El periodista fue asesinado el 22 de agosto de 2017, ese día la unidad de seguimiento de la UER se comunicó con el periodista para ver cómo se encontraba, informando que todo tranquilo (se puso a la vista de la ASF la constancia de llamada).</p>	<p>La 5ta visitaduría señaló que la autoridad responsable del caso fue la Fiscalía General de estado de Veracruz la cual al cierre de la investigación de la CNDH continúa investigando los Hechos.</p>	<p>La CEAV señaló que no otorgó atención alguna, al no existir una solicitud.</p>	<p>La FEADLE inició carpeta de investigación en 2017 de manera paralela con la Fiscalía General del estado de Veracruz, derivado de las diligencias, se acreditó que el homicidio no tuvo relación con su trabajo periodístico, ya que en el lugar fueron asesinadas dos personas más identificadas como narcomenudistas, relacionando el homicidio de los tres como una venganza entre carteles rivales de los Zetas y del Cartel de Jalisco Nueva Generación; por lo que se remitió la carpeta de investigación por incompetencia en 2018, al carecer de competencia esta Fiscalía Especial.</p>

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018

Periodistas asesinados	Año de incorporación	Año del asesinato	Mecanismo de protección (SEGOB)	Quinta Visitaduría General (CNDH)	CEAV	FEADLE (PGR)
Caso 3	2018	2018	<p>De la revisión del expediente con la UER se identificó que el Mecanismo de protección lo busco para incorporarlo, a partir de que asesinaron a uno de sus colaboradores, y manifestó no estar interesado en recibir las medidas de protección, por lo que se le reitero en varias ocasiones la invitación para que las aceptara y finalmente se incorporó, clasificando el expediente como ordinario; sin embargo, se le otorgaron medidas urgentes de protección, las cuales fueron: notificaciones al Estado, rondines, contactos de emergencia y GPS.</p> <p>La URyCRR envió el "Formato de Remisión" a la UER el 7 de mayo a la UER, la cual llevó a cabo la primera entrevista al periodista el 12 de julio, ratificando las medidas aprobadas por la URyCRR y fortaleciendo el plan de protección;</p> <p>quien fue asesinado el 24 de julio de 2018 sin que se haya podido presentar la evaluación de riesgos a la Junta de Gobierno del 27 de julio, por lo que solo se entregó un informe detallado de lo que sucedió.</p>	<p>La 5ta visitaduría señaló que la autoridad responsable del caso fue la Fiscalía General de Quintana Roo quien continúa realizando diligencias para la identificación y localización de los probables responsables; así como para la determinación del móvil del homicidio.</p>	<p>La CEAV informó que en el Centro de Atención Integral de Quintana Roo, se dio vinculación de atención psicológica para los familiares y asesoría jurídica federal y se gestionó medidas de ayuda en materia de alojamiento y alimentación, para los familiares.</p>	<p>La FEADLE informó que inició carpeta de investigación en 2018 por el homicidio del periodista, misma que se encuentra en etapa de investigación inicial tanto en el fuero común, por la Fiscalía General de Justicia de Quintana Roo.</p> <p>E informado que las diligencias realizadas no han logrado acreditar que el homicidio del periodista fuera relacionado con su trabajo periodístico, ya que fue agredido fuera de un bar, sin que estuviera realizando actividades propias del periodismo o bien ejerciendo su derecho a la libertad de expresión, a noviembre de 2019 se encuentra a la espera de información para realizar la determinación correspondiente.</p>
Caso 4	2017	2019	<p>De la revisión del expediente con la UER se identificó que el periodista solicitó su incorporación al Mecanismo, clasificando el caso como ordinario, otorgándole números de emergencia, botón de asistencia y una visita técnica de la empresa RCU, con el fin de identificar vulnerabilidades acordes a la perspectiva de la empresa, en la cual se instalaron protecciones de acero en ventanas, se fabricó un portón y se colocaron chapas de seguridad.</p> <p>Se presento la evaluación de riesgos a la Junta de Gobierno ratificándose las medidas ya aprobadas; se le hizo una reevaluación a su caso e identificó un riesgo menor sugiriendo continuar con las medidas aprobadas y canalización a la CEAV para atención integral. El día del asesinato del periodista, se informó que fue secuestrado, pero éste logro apretar el botón de asistencia y la empresa comenzó hacer la búsqueda; sin embargo, la batería del botón se encontraba baja por lo que solo se guardó su ubicación hasta que se apagó (se puso a la vista del personal de la ASF la bitácora de la empresa RCU, con imágenes de la ubicación del periodista y las alertas que se le enviaron con anterioridad del secuestro, de que la</p>	<p>La 5ta visitaduría no conto con información del caso.</p>	<p>La CEAV informó que en 2017 otorgo asesoría jurídica derivado de un hecho victimizante el periodista contaba con Registro Federal de Víctimas, por medio del Centro de Atención Integral en Baja California Sur, le eran gestionadas medidas de ayuda en materia alojamiento y alimentación.</p> <p>En el año 2018, el periodista manifestó que era su deseo no continuar con el procedimiento de la denuncia presentada ante la FEADLE por el delito de amenazas.</p> <p>A la muerte el periodista se gestionó el reembolso de los gastos funerarios y a sus familiares a diciembre de 2019 aun se le otorgan apoyos en materia de alojamiento y alimentación.</p>	<p>La FEADLE informó que tuvo conocimiento del homicidio mediante fuentes de información abierta sin que se iniciara investigación al respecto; ya que obtuvo información de la Fiscalía General del Estado de Baja California Sur, en la cual mencionan que el móvil del homicidio fue por narcomenudeo, logrando la detención de quien ordenara la privación ilegal de la libertad y posterior homicidio del periodistas, fijando competencia dicha autoridad local, quien judicializó el asunto, sin que la FEADLE realizara diligencia alguna ya que no se acreditó que fuera de su competencia.</p>

Periodistas asesinados	Año de incorporación	Año del asesinato	Mecanismo de protección (SEGOB)	Quinta Visitaduría General (CNDH)	CEAV	FEADLE (PGR)
			batería del botón de asistencia se encontraba baja). Los informes se señalaban que la esposa del periodista creía que se lo habían llevado a un centro de rehabilitación ya que en Baja California Sur suelen llevarse a las personas que ven consumiendo algún tipo de drogas a estos centros, para luego pedir dinero a las familias para dejarlos salir, por lo que la esposa del periodista dijo que ella lo iría a buscar, el área de seguimiento de la UER y la empresa le ofrecieron apoyo y ella se negó, afirmando de que lo iría a buscar a los centros de rehabilitación (se puso a la vista del personal de la ASF las verificaciones telefónicas por parte el área de seguimiento de la UER y de las llamadas de control realizadas por la empresa RCU). Después de que la esposa del periodista no logró localizarlo fue que levanto la denuncia ante la Procuraduría General de Justicia; sin que la FEADLE atrajera el caso ya que en la investigación no se identificó una vinculación con su labor como periodista, aunado a que la esposa del periodista señaló que este sufría de adicciones. Finalmente, la UER presentó una nota informativa de lo que sucedió con el caso del periodista para ser presentado a la Junta de Gobierno; asimismo, se aprobó mantener el botón de asistencia ya que estaba en disposición de las autoridades correspondientes, por ser una prueba de la investigación.			
Caso 5	2018	2019	De la revisión del expediente con la UER se identificó que el periodista fue incorporado a raíz de que asesinaron a un colaborador, por lo que se le ofreció protección, se consideró el caso como extraordinario, el tipo de periodismo que realizaba era de nota roja; el caso ingreso como colectivo por un medio de comunicación, pero al dejar de colaborar en el medio fue que metodológicamente se separó y se le proporcionó, botón de asistencia y refugio de seguridad. En los reportes de la URyCRR, el beneficiario manifestó que se quería suicidar ya que presentaba depresión, por lo cual decidió regresar al Estado donde se dieron los hechos. En la entrevista que la UER tuvo con el periodista, manifestó que derivado del desplazamiento que fue que entro en depresión ya que no podía ejercer su profesión;	La 5ta visitaduría no conto con información del caso.	La CEAV informó que después de asesinato de su colaborador, el periodista fue reubicado por cuestiones de seguridad por el Mecanismo de protección el cual le solicitó a esta Comisión Ejecutiva se gestionara medida en materia de traslados para asistir a entrevistas y acercamiento a la FEADLE. El periodista recibió atención psicológica en el lugar a donde fue reubicado, a quien le informó que retornaría al estado donde fueron las agresiones, por lo que se le informo que se expondría a situaciones de	La FEADLE informó que tuvo conocimiento del homicidio mediante fuentes de información abierta, sin que se iniciara investigación al respecto; ya que obtuvo información de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, relacionándolo con el crimen organizado en dicha entidad; conociendo además que si bien el periodista contaba con medidas cautelares de protección (escoltas), el mismo evadió su seguridad para acudir a un Bar, donde fuera privado de la vida. Por lo anterior la FEADLE

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018

Periodistas asesinados	Año de incorporación	Año del asesinato	Mecanismo de protección (SEGOB)	Quinta Visitaduría General (CNDH)	CEAV	FEADLE (PGR)
			<p>por lo que en las medidas recomendadas se solicitó a la CEAV otorgar atención psicología y se reusó a tener escolta ya que se le dificultaría ejercer su profesión (se puso a la vista del personal de la ASF la evaluación de riesgos).</p> <p>Se presentó una modificación de medidas derivado de que el beneficiario manifestó el 12 de abril de 2019 que sufrió un secuestro; por lo que la UER se puso en contacto con las autoridades correspondientes para saber qué información tenían al respecto, e informando que ninguna y a pesar de ello, bajo protesta de máxima seguridad se le proporcionó escoltas de la empresa RCU aprobada en la Junta de Gobierno en 2019 en tanto se reevaluará su caso. Se volvió a entrevistar al periodista para su reevaluación y 10 días después fue asesinado cuando iba entrando un bar sin sus escoltas ya que no les avisó que iba a salir.</p> <p>Asimismo, la UER presentó la declaración de un ex colaborador del periodista el cual ahora es beneficiario del Mecanismo, quien señaló que el periodista asesinado tenía nexos con el crimen organizado, que sufrió amenazas por parte del periodista y tuvo conflictos con dos grupos criminales con los que tenía acuerdos (se puso a la vista del personal de la ASF la declaración firmada).</p>		<p>riesgo, por lo que no era conveniente que retornara. Una vez expuesto, decidió renunciar a los servicios, por lo que fue vinculado a al Centro de Atención Integral Quintana Roo, para continuar con la atención psicológica.</p>	<p>no inicio investigación ya que no se acreditó alguna de las circunstancias que dotaran de competencia para intervenir o bien atraer el asunto.</p>

Fuente: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por la SEGOB mediante la minuta de trabajo del 10 de octubre de 2019 entre personal de la Unidad de Evaluación de Riesgos y de la Dirección General de Auditorías de Desempeño a Gobierno y Finanzas; información proporcionada por la CNDH por medio del oficio núm. 316/CNDH/OM/DGF/2019 del 10 de julio de 2019; información proporcionada por la CEAV mediante la minuta de trabajo del 25 de octubre de 2019 entre personal de Dirección de Información y Programas Especiales y Dirección de Asesoría Jurídica a Periodistas y personal de la Dirección General de Auditorías de Desempeño a Gobierno; e información proporcionada por la FGR por medio del oficio núm. FGR/FEMDH/FEADLE/DEME/124/2019 del 15 de noviembre de 2019.

Como se desprende del cuadro anterior, como resultado de la revisión de las acciones coordinadas que implementaron la SEGOB, la CNDH, la CEAV y la FEADLE para proteger, atender y procurar justicia a los periodistas asesinados que estuvieron incorporados al Mecanismo de Protección, si bien, no se observó una vinculación directa a la incompetencia en la implementación de las acciones, las entidades fiscalizadas no implementaron acciones coordinadas, sino que actuaron ante las necesidades de atención; además de que las acciones de la CNDH y la FEADLE no se encuentran articuladas, ya que para los casos de los periodistas que fueron asesinados, su acción fue a partir de su muerte.

Para el caso 1 quedó asentado que el periodista no quería ser protegido por el Mecanismo, ya que inicialmente éste no buscó incorporarse, sino que fue a raíz de que la institución identificó que había sufrido un atentado contra su vida. Se le otorgó un refugio de seguridad el cual no ocupó a pesar de que ya había sido arrendado, hasta que en una Junta de Gobierno él aceptó concluir su caso en 2016 y fue asesinado en 2017. No obstante, la FEADLE señaló que no atrajo el caso por no ser de su competencia.

De la revisión de la ASF a los expedientes del Mecanismo de Protección de los casos de los periodistas asesinados que estaban incorporados, se identificó que la determinación del tipo de riesgo no influyó en el actuar del Mecanismo de Protección, ya que a pesar de que tres fueron casos ordinarios se otorgaron medidas de protección en tanto se llevaba a cabo la evaluación de riesgos, además de que se dio seguimiento a las medidas de protección.

Por su parte, la CNDH proporcionó información de 3 de los 5 casos, de los cuales señaló a la autoridad responsable de atender el asesinato de los periodistas, sin identificarse vinculación de su actuar con el Mecanismo de Protección, la CEAV o la FEADLE. Por otra parte, la CEAV a pesar de no ser parte de la Junta de Gobierno, realizó acciones de atención en cuatro de los cinco casos, por solicitud del Mecanismo de Protección o por las víctimas. En tanto que, la FEADLE informó que, de los cinco casos, 4 no los atrajo ya que no fueron de su competencia y uno se encuentra en espera de información para realizar la determinación correspondiente.

De lo anterior, se observó que la ausencia de acciones desarticuladas por parte de los miembros del Mecanismo de Protección ha propiciado como consecuencia el fallecimiento de los periodistas. Además, con la revisión de la información proporcionada de los casos, la ASF identificó que la SEGOB contaba con información suficiente que la alertaban sobre el riesgo de incorporar a los periodistas al Mecanismos de protección, toda vez que éstos manifestaron estar vinculados a actos ilegales, los cuales ponían en riesgo su integridad, pero no por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, no obstante, fue aprobado su ingreso al Mecanismo de Protección, lo que implicó que el Mecanismo protegió a cualquier persona por el simple hecho de declararse periodista, por lo que el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata que aplica la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, no aseguró disponer de criterios técnicos suficientes para evitar que se proteja a periodistas que están expuestos a riesgos derivados de otras situaciones distintas al ejercicio de su profesión.

- Atención

Para medir la eficacia en la atención de los periodistas agredidos y atendidos por la CNDH y la CEAV, la ASF diseñó dos indicadores: uno para medir la eficacia de las recomendaciones emitidas por la CNDH por la violación de los derechos humanos de los periodistas y otra que mide la eficacia en la atención de los periodistas en su calidad de víctimas que reciben servicios de la CEAV.

Respecto de la eficacia en la atención de las recomendaciones derivadas de la violación de los derechos humanos de los periodistas, en 2018 presentó una nula eficacia, ya que la Quinta Visitaduría emitió 2 recomendaciones, de las cuales no derivaron en sanción alguna para los servidores públicos infractores, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DEL INDICADOR “EFICACIA EN LA ATENCIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PERIODISTAS”

Método de cálculo	Concepto	U.M.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Variación 2013-2018
Número recomendaciones emitidas por la CNDH derivado de quejas presentadas por la violación de los derechos humanos de los periodistas / Número de servidores públicos sancionados por la violación de los derechos humanos de los periodistas que derivaron de las recomendaciones emitidas) x 100	Número recomendaciones emitidas por la CNDH derivado de quejas presentadas por la violación de los derechos humanos de los periodistas		0	1	1	1	1	2	6	n.a.
	Número de servidores públicos sancionados por la violación de los derechos humanos de los periodistas que derivaron de las recomendaciones emitidas	Porcentaje	0	0	0	0	0	0	0	0.0
Resultado			0							

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CNDH mediante el oficio núm. 480/CNDH/OM/DGF/2019 del 26 de septiembre de 2019.

U.M. Unidad de Medida.

n.a. No aplica.

En el periodo de revisión el indicador presentó el mismo comportamiento que en el año, ya que, de las 6 recomendaciones emitidas, no existió ningún servidor público sancionado. Con lo cual se observa que las recomendaciones emitidas por la CNDH no tienen ningún efecto sancionatorio sobre los servidores públicos que agreden a los periodistas.

Respecto del indicador diseñado que corresponde a la CEAV, relativo a la eficacia en la atención de los periodistas en su calidad de víctimas que reciben servicios, en 2018 se reparó el daño de 1 periodista de los 8 atendidos en ese año, por lo que se presentó una eficacia del 12.5%, como se detalla a continuación:

RESULTADOS DEL INDICADOR “EFICACIA EN LA ATENCIÓN DE LOS PERIODISTAS EN SU CALIDAD DE VÍCTIMAS QUE RECIBEN SERVICIOS DE LA CEAV”

Método de cálculo	Concepto	U.M.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Variación 2013-2018
(Número de periodistas atendidos por la CEAV / Número de periodistas a los que se les realizó la reparación integral del daño) x 100	Número de periodistas atendidos por la CEAV		11	15	26	109	143	8	312	(27.3)
	Número de periodistas a los que se les realizó la reparación integral del daño	Porcentaje	0	0	0	0	0	1	1	n.a.
Resultado			0	0	0	0	0	12.5	0.3	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), por medio del oficio núm. CEAV/DGAYF/DRH/1240/2019, del 29 de octubre de 2019.

n.a. No aplica

U.M. Unidad de Medida

En el periodo 2013-2018 la eficacia en la atención de los periodistas que presentó la CEAV fue del 0.3%, debido a que sólo fue uno el periodista al que le fue reparado el daño en el periodo, respecto de los 312 periodistas atendidos.

- Procuración de justicia

Para evaluar la eficacia en la procuración de justicia de los periodistas agredidos la ASF diseñó dos indicadores, basados en la determinación de las averiguaciones previas y carpetas de investigación en trámite de las denuncias presentadas por los periodistas que fueron violentados en su derecho a la libertad de expresión, respecto de las que se determinaron, de lo que se constató que en 2018 la FEADLE tuvo una eficacia del 30.5% en la determinación de las averiguaciones previas y en las carpetas de investigación la eficacia fue del 41.4%, toda vez que en ese año la fiscalía contó con 118 averiguaciones previas en trámite de las que determinó 36 y para el caso de las carpetas de investigación contaba con 263 en trámite, de las cuales determinó 109, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LOS INDICADORES PARA MEDIR LA “EFICACIA EN LA DETERMINACIÓN DE LAS DENUNCIAS PRESENTADAS POR LOS PERIODISTAS QUE FUERON VIOLENTADOS EN SU DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN”

Indicador	Concepto	U.M.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Variación 2013-2018
(Número de averiguaciones previas en trámite por la violación de la libertad de expresión de los periodistas / Número de averiguaciones previas determinadas por la violación de los derechos humanos de los periodistas) x 100	Número de averiguaciones previas en trámite por la violación de la libertad de expresión de los periodistas Número de averiguaciones previas determinadas por la violación de los derechos humanos de los periodistas		256	304	334	268	150	118	1,430	(53.9)
		Porcentaje	134	120	99	133	43	36	565	(73.1)
Resultado			52.3	39.5	29.6	49.6	28.7	30.5	39.5	
(Número de carpetas de investigación en trámite por violaciones del derecho a la libertad de expresión de los periodistas / Número de carpetas de investigación determinadas por violación de los derechos humanos de los periodistas) x 100	Número de carpetas de investigación en trámite por violaciones del derecho a la libertad de expresión de los periodistas Número de carpetas de investigación determinadas por violación de los derechos humanos de los periodistas		n.a.	n.a.	n.a.	108	217	263	588	143.5
		Porcentaje	n.a.	n.a.	n.a.	28	42	109	179	289.3
Resultado						25.9	19.3	41.4	30.4	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Fiscalía General de la República mediante oficios número FGR/CPA/SAMC/139/2019 del 25 de septiembre de 2019, FGR/FEMDH/FEADLE/DEME/124/2019 del 15 de noviembre de 2019 y FGR/FEMDH/FEADLE/DEME/124/2019 del 15 de noviembre de 2019.

n.a. No aplica.

Para el periodo, la eficacia en la determinación de las averiguaciones previas fue del 39.5% y se observó una disminución de 21.8 puntos porcentuales, al pasar de 52.3% en 2013 a 30.5% en 2018, ya que mientras en 2013 el porcentaje de determinaciones fue del 52.3%, para 2014 bajo a 39.5% en 2015 disminuyó a 29.6%, para 2016 incrementó a 49.6%, pero para 2017 volvió a disminuir para llegar a 28.7%, y para el periodo se obtuvo una eficacia del 39.5%.

Para el caso de las carpetas de investigación que iniciaron en 2016 con el Nuevo Sistema Penal Acusatorio se observó un incremento de 15.5 puntos porcentuales, al pasar de 25.9% en 2013 a 41.4% en 2018; no obstante que, se observó que la eficacia del periodo fue del 30.4% similar a la obtenida en las averiguaciones previas.

2018-0-04100-07-1762-07-024 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación, por medio de la Coordinación Ejecutiva Nacional y de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, una vez que se evalúe, y en caso de que se apruebe la modificación al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de incorporar la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes generales en materia de violaciones a la libertad de expresión y delitos cometidos en contra de periodistas, elabore un sistema de indicadores que permita medir los resultados de la eficacia en la prevención, protección, atención y procuración de justicia, a fin de asegurar una protección integral de los periodistas y garantizar el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 25, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2018-0-04100-07-1762-07-025 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación, por medio de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, elabore los criterios técnicos para determinar los casos en los que los periodistas deben recibir la protección del Mecanismo de Protección o no, y evitar que se proteja a periodistas que están expuestos a riesgos derivados de otras situaciones distintas al ejercicio de su profesión y, una vez que se tengan, los presente a consideración de los miembros de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para su autorización y estar en posibilidad de contar con los elementos necesarios para garantizar el derecho a la vida, a la libertad y al ejercicio de la libertad de expresión de los periodistas agredidos, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 25, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

14. Sistema de Evaluación del Desempeño

El Sistema de Evaluación del Desempeño se utiliza para la verificación y monitoreo del cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos federales, el impacto social de los programas y de los proyectos, e identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal.

Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y lo reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ejercicio Fiscal 2018, se identificó que las acciones del Estado Mexicano sobre la protección de periodistas están inmersas en cuatro Programas presupuestarios (Pp), de los cuales uno es clasificado en la modalidad P "Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas" y 3 en la modalidad E "Prestación de Servicios Públicos".

Cabe destacar que en la primera entrega del Informe Individual de Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2018, se evaluó la política pública de Combate a la Trata de Personas, por medio de la auditoría núm. 302-DS, en la cual se valoraron las matrices de indicadores para resultados de

los programas presupuestarios E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal” de la PGR y E003 “Atención a víctimas” a cargo de la CEAV, y se determinó que dichas matrices no cuentan con indicadores que permitan medir las acciones del Estado Mexicano para la protección de periodistas, razón por la cual en el presente resultado sólo se evaluará la lógica horizontal y vertical de las matrices de indicadores de los programas P022 “Programa de Derechos Humanos” y E014 “Promover el respeto de los Derechos Humanos de periodistas y personas defensoras de Derechos Humanos”.

Por lo anterior, el presente resultado se dividió en dos apartados: a) vinculación de los objetivos de la MIR 2018 de los programas presupuestarios P022 y E014, respecto de la planeación nacional y b) análisis de la construcción de la MIR 2018 de los Pp’s P022 y E014.

- a) Vinculación de los objetivos de la MIR 2018 de los programas presupuestarios P022 y E014, respecto de la planeación nacional

Del análisis de los objetivos de las MIR de los Pp P022 y E014, con los objetivos de la planeación nacional, se identificó lo siguiente:

ANÁLISIS DE LA CONGRUENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS NACIONALES Y SECTORIALES CON LOS OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS P022 “PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS” Y E014 “PROMOVER EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORES DE DERECHOS”

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB)				
UR	Programa Presupuestario		PND 2013-2018	PSG 2014-2018
	Nombre	Objetivo		
Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos	P022 “Programa de Derechos Humanos”	Contribuir a garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres, mediante la coordinación de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la articulación con las Entidades Federativas.	1 México en Paz Objetivo de la Meta Nacional 5 Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación. Estrategia del Objetivo 1 Instrumentar una política de Estado en derechos humanos	3 Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres.
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)				
Quinta Visitaduría	E014 “Promover el Respeto de los Derechos Humanos de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos”	Contribuir al respeto de los derechos humanos mediante servicios de atención y promoción en materia de agravios a periodistas y defensores civiles	1 México en Paz Objetivo de la Meta Nacional 5 Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación. Estrategia del objetivo 1.5.1 Instrumentar una política de Estado en derechos humanos.	PNDH 2014-2018 3 Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos. Estrategia 3.3. Atender las problemáticas de derechos humanos más señaladas por organismos nacionales e internacionales 3.3.4. Eficientar los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información contenida en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp P022 “Programa de Derechos Humanos”; y E014 “Promover el Respeto de los Derechos Humanos de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos” 2018.

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PSG: Programa Sectorial de Gobernación

PNDH: Programa Nacional de Derechos Humanos.

Respecto de la MIR 2018 de la SEGOB se identificó que el objetivo de Fin relativo a “contribuir a garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres, mediante la coordinación de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la articulación con las Entidades Federativas” para el Pp P022 “Programa de Derechos Humanos”, se relaciona con el objetivo 1.5 y la estrategia 1.5.1 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, así como con el objetivo 3 del Programa Sectorial de Gobernación, relativo a garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres mediante el fortalecimiento de la coordinación de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que se considera que existe vinculación de la MIR del Pp P022 con la planeación nacional y sectorial.

De la revisión de la MIR del Pp E014 “Promover el Respeto de los Derechos Humanos de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos”, a cargo de la Quinta Visitaduría de la CNDH, se identificó que el objetivo de Fin, definido como “contribuir al respeto de los derechos humanos mediante servicios de atención y promoción en materia de agravios a periodistas y defensores civiles” se relaciona con el objetivo 1.5 y la estrategia 1.5.1 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, así como con el objetivo 3, estrategia 3.3 y línea de acción 3.3.4 del Programa Nacional de Derechos Humanos, relativo a lograr el respeto de los derechos humanos mediante servicios de atención y promoción en materia de agravios a periodistas y defensores civiles, por lo que se considera que existe vinculación de la MIR del Pp E014 con la planeación nacional y sectorial.

b) Análisis de la construcción de la MIR 2018 de los Pp’s P022 y E014

Respecto del análisis de la lógica vertical del programa presupuestario P022 “Programa de Derechos Humanos” de la SEGOB, en términos generales, es adecuada, porque el objetivo de nivel Fin contribuye al cumplimiento de la planeación de mediano plazo establecida, indica parámetros en los niveles de propósito, componente y actividad, sobre la evaluación de la eficacia de los acuerdos generados para combatir el problema público; por lo cual se concluye que permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz.

En cuanto al objetivo de nivel Propósito, se identificó que tiene relación con el objetivo de fin, el cual señala que se garantizará el respeto y protección de los derechos humanos, se reducirá la discriminación y la violencia contra las mujeres, mediante la coordinación y articulación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las entidades federativas para disminuir las violaciones de los derechos humanos.

Respecto de los objetivos del nivel Componente, se identificó que se relacionan con el nivel propósito, ya que establece las medidas preventivas o de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas autorizadas por la Junta de Gobierno.

En los objetivos de nivel Actividad, se identificó que estos se vinculan con los de nivel Componente dado que se verifica el seguimiento y la atención brindada mediante la creación de informes de seguimiento de las resoluciones y solicitudes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

De la revisión a la MIR del Pp P022, se identificó que el objetivo del componente número 1 “Medidas preventivas o de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas autorizadas

por la Junta de Gobierno”, así como el objetivo de actividad número 5 “Incorporación al mecanismo de personas defensoras de derechos humanos y periodistas en riesgo por su actividad”, están relacionados con el tema de protección de periodistas.

En cuanto a la MIR del programa presupuestario E014 “Promover el respeto de los Derechos Humanos de periodistas y personas defensores de Derechos Humanos” de la CNDH, se identificó que contiene 4 indicadores para cada uno de los niveles

Se considera que la lógica vertical de la MIR del programa presupuestario E014 “Promover el respeto de los Derechos Humanos de periodistas y personas defensores de Derechos Humanos”, a cargo de la CNDH, permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz.

En cuanto al objetivo de nivel Propósito, se identificó que tiene relación con el objetivo de Fin, al establecer la contribución al respeto de los derechos humanos mediante servicios de atención y promoción en materia de agravios a periodistas y defensores civiles.

En cuanto al objetivo de nivel Componente se observó que tiene alineación con el objetivo de nivel de Propósito, al establecer los servicios de atención y promoción a servidores públicos, autoridades, personas en situación de vulnerabilidad y sociedad civil en materia de agravios a periodistas y defensores civiles de derechos humanos brindados.

El objetivo a nivel Actividad se vincula con el de Componente, dado que se refiere a la vinculación con instituciones gubernamentales, organizaciones y sociedad civil y monitoreo en materia de agravios a periodistas y defensores civiles de derechos humanos.

b.2) Análisis de la lógica horizontal de las MIR de los programas

En la MIR del P022 de la SEGOB se incluyeron 11 indicadores (100.0%), 7 (63.6%) son indicadores de eficacia, 4 (36.4%) son de eficiencia, no se establecieron indicadores de calidad ni economía, cuya clasificación es la siguiente:

- 5 (45.5%) son estratégicos, al ser identificados para la medición del objetivo a nivel Propósito (uno), componente (cuatro) y con ello a la medición del cumplimiento del objetivo establecido.
- 6 (54.5%) son de gestión, ya que fueron definidos para medir el objetivo a nivel Fin (uno) del nivel de Componente (uno) y las acciones del programa a nivel Actividad (tres).

Con la revisión de los indicadores se identificó que de los 11 indicadores del programa P022 dos permiten medir el tema de protección de periodistas. Respecto de su construcción, se identificó lo siguiente:

En la lógica horizontal el indicador de nivel Fin 1 “Reducción de recomendaciones dirigidas a la Administración Pública Federal” se observó que es inadecuado, debido a que su método de cálculo no define el denominador “La reducción del número de recomendaciones emitidas por la Comisión

Nacional de los Derechos Humanos a la Administración Pública Federal deberá atender a un trabajo relacionado con políticas públicas, prevención, planeación y capacitación, entre otros factores, dirigidos a autoridades de la Administración Pública Federal”. Asimismo, resultará necesaria, la atención específica de aquellos expedientes de queja de las diferentes entidades que puedan dar lugar una recomendación no permite medir la eficacia del indicador.

En cuanto al indicador de nivel Propósito “Porcentaje de instrumentos de coordinación y articulación de Política Pública para el respeto, protección y promoción de los derechos humanos con cobertura en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en las entidades federativas”, su construcción se considera adecuada porque permite verificar la cobertura de la política pública analizada.

En el indicador de nivel de componente, se identificó que el indicador 1 “Porcentaje de implementación de medidas de prevención y protección autorizadas por la Junta de Gobierno”, se considera adecuado, debido a que su método de cálculo permite verificar la entrega de los servicios a la población objetivo. No obstante, se identificó que la dimensión del nivel de componente no es adecuada, debido a que se presenta como eficacia, cuando lo correcto debería ser de eficiencia, al medir qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados, de acuerdo con la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Al mismo tiempo, los indicadores a nivel de Actividad se consideran adecuados, ya que son de gestión, y en el caso del indicador “Porcentaje de solicitudes de incorporación atendidas en proporción a las recibidas por el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos”, su dimensión es de eficiencia, con lo cual se busca medir que tan bien se han utilizado los recursos en la producción de resultados, así como determinar una frecuencia de medición trimestral, de acuerdo con la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

En relación de la MIR del Pp E014 de la CNDH, se incluyeron 4 indicadores, 2 (50.0%) estratégicos, al ser identificados para la medición del objetivo de nivel Fin (uno), nivel propósito (uno) y, con ello, a la medición del cumplimiento del objetivo establecido y 2 (50.0%) de gestión, ya que fueron definidos para medir el objetivo de nivel Componente (uno) y del nivel de Actividad (uno).

Respecto de la construcción de los indicadores, se identificó lo siguiente:

- El indicador de nivel Fin “Porcentaje de atenciones brindadas por las autoridades competentes en materia de agravios a periodistas y defensores civiles en el año actual respecto del año anterior”, se considera que su construcción es inadecuada, toda vez que, permite medir la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados (atenciones brindadas), con respecto al año anterior.
- Respecto al nivel propósito, el indicador “Porcentaje de servidores públicos que reciben servicios de atención y promoción en materia de agravios a periodistas, respecto del total de personas que reciben los servicios”, evalúa el grado de atención y calidad que se brinda sobre los servidores públicos capacitados y, por ende, a las personas beneficiadas, por lo cual, su dimensión debe ser de eficiencia.

- En relación con el indicador de Componente 1, “Porcentaje de servicios de atención y promoción en materia de agravios a periodistas y defensores civiles de derechos humanos brindados con relación a los requeridos”, la temporalidad se encuentra establecida de manera errónea, ya que esta se mide de forma semestral y trimestral, y la dimensión está definida como de eficacia y de acuerdo con la Guía para el diseño de la MIR, debería ser de eficiencia, ya que permite medir qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.
- En cuanto al Nivel Actividad, el indicador es de gestión, el cual permite medir el avance en el “Porcentaje de acciones realizadas de vinculación y monitoreo en materia de agravios a periodistas y defensores civiles de derechos humanos con relación a las programadas”, su frecuencia de medición es mensual, además de que su método de cálculo contribuye a la medición del objetivo; sin embargo, su dimensión se establece como de eficacia, cuando debe ser de eficiencia, al medir qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de resultados.

2018-0-04100-07-1762-07-026 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación modifique el diseño de la lógica horizontal y de los indicadores para la evaluación de los objetivos del programa presupuestario P022 Programa de Derechos Humanos, a fin de perfeccionar el método de cálculo del indicador de nivel Fin 1 Reducción de recomendaciones dirigidas a la Administración Pública Federal, la dimensión de los objetivos se midan en cuestión de eficiencia, del indicador de nivel Componente Porcentaje de implementación de medidas de prevención y protección autorizadas por la Junta de Gobierno y, con ello, garantizar que los objetivos e indicadores guarden una clara relación entre sí, y que el método de cálculo permita identificar cómo es que éste contribuye al cumplimiento del objetivo, de conformidad con el Apartado IV.2.2 de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, así como con el artículo 2, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2018-0-35100-07-1762-07-004 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos modifique el diseño de la lógica horizontal y de los indicadores para la evaluación de los objetivos del programa presupuestario E014 Promover el Respeto de los Derechos Humanos de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos, a fin perfeccionar la estructura de los indicadores de nivel Propósito Porcentaje de servidores públicos que reciben servicios de atención y promoción en materia de agravios a periodistas, respecto del total de personas que reciben los servicios, para que la dimensión de los objetivos se midan en cuestión de eficiencia; la de nivel Componente 1 Porcentaje de servicios de atención y promoción en materia de agravios a periodistas y defensores civiles de derechos humanos brindados con relación a los requeridos, ajuste su temporalidad a semestral y trimestral y que el logro de objetivos se dimensione en cuestión de eficiencia; y el de nivel Actividad Porcentaje de acciones realizadas de vinculación y monitoreo en materia de agravios a periodistas y defensores civiles de derechos humanos con relación a las programadas y, con ello, se garantice que los objetivos e indicadores guarden una clara relación con los productos y servicios que deban ser entregados mediante acciones y recursos asignados; de conformidad con el Apartado IV.2.2 de la

Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, así como con el artículo 2, fracción LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

15. Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas es la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.

Con objeto de evaluar la rendición de cuentas de las acciones emprendidas por la SEGOB, la CEAV, la CNDH y la PGR (ahora FGR) para la protección de periodistas este resultado se estructuró en dos apartados: a) análisis presupuestarios y b) trazabilidad de la información utilizada para la rendición de cuentas.

a) Análisis presupuestarios

Con la revisión de la Cuenta Pública 2018, se identificó que los recursos autorizados y ejercidos en materia de protección de periodistas se ubicaron en cuatro programas presupuestarios y en cuatro unidades responsables (UR): la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, a cargo de la SEGOB; Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión a cargo de la PGR y la Quinta Visitaduría, a cargo de la CNDH, los cuales contaron con un presupuesto autorizado de 1,142,145.9 miles de pesos, de los cuales se ejercieron el 64.4% (736,046.7 miles de pesos) del presupuesto original, como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR MEDIO DE LA SEGOB, CEAV, CNDH Y PGR (AHORA FGR) EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE PERIODISTAS, 2018
(miles de pesos y porcentajes)

Programa Presupuestario (PP)	Presupuesto			Participación	Diferencia		
	Unidad Responsable	Original	Modificado	Ejercido	Respecto del ejercido %	Absoluta	Relativa %
Capítulo	(a)	(b)	(c)	(d=c/c _{total})	(e=c-a)	(f=e/a x100)	
TOTAL	1,142,145.9	736,789.5	736,046.7	100.0	(406,099.2)	(35.6)	
Secretaría de Gobernación (SEGOB)							
P022 Programa de Derechos Humanos	361,008.8	422,017.8	422,017.8	100.0	61,009.0	16.9	
911 Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos	250,255.5	324,955.4	324,955.4	77.0	74,699.9	29.8	
1000 Servicios Personales	38,941.1	40,975.2	40,975.2	12.6	2,034.1	5.2	
2000 Materiales y Suministros	59.2	0	0	0.0	(59.2)	(100.0)	
3000 Servicios Generales	11,255.2	8,857.3	8,857.3	2.7	(2,397.9)	(21.3)	
4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas	200,000.0	275,122.9	275,122.9	84.7	75,122.9	37.6	
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)							
E033 Atención a Víctimas	853,390.9	376,548.6	376,548.6	100.0	(476,842.3)	(55.9)	
AYJ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	853,390.9	376,548.6	376,548.6	100.0	(476,842.3)	(55.9)	
1000 Servicios Personales	168,399.2	192,599.8	192,599.8	51.1	24,200.6	14.4	
2000 Materiales y Suministros	2,982.8	4,181.1	4,181.1	1.1	1,198.3	40.2	
3000 Servicios Generales	178,008.9	178,713.7	178,713.7	47.5	704.8	0.4	
4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas	504,000.0	1,054.0	1,054.0	0.3	(502,946.0)	(99.8)	
Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República [FGR])							
E002 Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal	9,564,140.4	10,090,778.5	10,090,226.2	100.0	526,085.8	5.5	
602 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión	17,989.6	16,336.5	15,971.7	0.2	(2,017.9)	(11.2)	
1000 Servicios Personales	13,999.0	15,091.8	15,091.8	94.5	1,092.8	7.8	
2000 Materiales y Suministros	3,990.6	1,244.7	879.8	5.5	(3,110.8)	(78.0)	
y 3000 Servicios Generales							
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)							
E014 Promover el respeto de los Derechos Humanos de periodistas y personas defensoras de Derechos Humanos	20,509.9	18,949.0	18,571.0	100.0	(1,938.9)	(9.5)	
116 Quinta Visitaduría	20,510.0	18,949.0	18,571.0	100.0	(1,939.0)	(9.5)	
1000 Servicios Personales	14,267.0	14,260.0	13,985.0	75.3	(282.0)	(2.0)	
2000 Materiales y Suministros	270.0	72.0	70.0	0.4	(200.0)	(74.1)	
3000 Servicios Generales	5,769.0	4,536.0	4,451.0	24.0	(1,318.0)	(22.8)	
4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas	57.0	0	0	0.0	(57.0)	(100.0)	
5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	147.0	81.0	65.0	0.4	(82.0)	(55.8)	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por medio de los oficios núm. UAF/DGPyP/1026/2019, del 15 de marzo de 2019, enviado por la SEGOB; núm. CEAV/DGAYF/0273/2019 del 19 de marzo de 2019, por parte de la CEAV; Núm. OM/SAMC/022/2019 del 28 de febrero de 2019, enviado por la FGR; núm. CNDH/DGPA/DP/286/2019 del 8 de julio de 2019, enviado por la CNDH.

De la revisión al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 y la información proporcionada, se identificó que la SEGOB reportó en el Programa presupuestario (Pp) P022 “Programa de Derechos Humanos” un presupuesto de ejercido de 422,017.8 miles de pesos, monto superior en 16.9% (61,009.0 miles de pesos) respecto de lo autorizado por 361,008.8 miles de pesos. En cuanto al presupuesto ejercido mediante la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, se identificó que se erogaron 324,955.4 miles de pesos, lo que representó el 77.0% del presupuesto del Pp022; a su vez, el 84.7% (275,122.9 miles de pesos) del presupuesto ejercido por medio de dicha Unidad se destinó al capítulo 4000 correspondiente a Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas, el cual, de acuerdo con la SEGOB, permite la operación del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, coordinado por dicha instancia.

Respecto de las variaciones efectuadas en la asignación del presupuesto, la SEGOB informó que entre otros aspectos, estas correspondieron a gastos relacionados con estudios e investigaciones, servicios de informática, congresos y convenciones con el objeto de cubrir los eventos y actividades sustantivas y extraordinarias en referencia al pago de protección de defensoras de derechos humanos y periodistas; así como transferir recursos remanentes del capítulo 4000 que no van a tener destino específico y la Unidad para la defensa de los Derechos Humanos pueda aportarlos al fondo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

En cuanto al Programa presupuestario E033 “Atención a Víctimas”, a cargo de la CEAV, éste ejerció un presupuesto de 376,548.6 miles de pesos, cifra inferior en 55.9% (476,842.3 miles de pesos) respecto del original de 853,390.9 miles de pesos. Al respecto, la CEAV informó que en materia de protección de periodistas, la comisión maneja un presupuesto integral para la atención de las víctimas como lo establece el artículo cuarto de la Ley General de Víctimas, por lo que no se contó con un presupuesto por tipo de víctima.

De lo anterior, la ASF verificó los registros e identificó que los recursos asignados por tipo de víctima se encuentran inmersos en el presupuesto general del programa presupuestario, lo que limitó realizar un análisis específico de los recursos asignados y utilizados por cada una de las víctimas que atiende la CEAV.

En relación con el Pp E002 “Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal”, a cargo de la PGR, se identificó que éste ejerció un presupuesto de 10,090,226.2 miles de pesos, de los cuales el 0.15% (15,971.7 miles de pesos) correspondió a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE).

Al cierre del presente informe, la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República [FGR]) no reportó el ejercicio por capítulo de gasto de los recursos ejercidos por medio de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE) así como la justificación de las variaciones correspondientes.

Respecto de la CNDH, se identificó que el Programa presupuestario E014 “Promover el respeto de los Derechos Humanos” ejerció un presupuesto de 18,571.0 miles de pesos, cifra

inferior en 9.5% (1,938.91 miles de pesos) de lo presupuestado originalmente de 20,509.9 miles de pesos autorizados. No fue posible verificar las variaciones efectuadas por la CNDH, sin que, al cierre del presente informe, la dependencia proporcionara las causas de estas.

b) Trazabilidad de la información utilizada.

A fin de verificar que la información programática que forma parte de los documentos de rendición de cuentas de 2018 se relacionó con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo en materia de protección de periodistas, la ASF analizó la información reportada en los documentos de rendición de cuentas de la SEGOB, CNDH y PGR (ahora FGR), en materia de prevención, protección, atención y procuración de justicia de los delitos cometidos contra periodistas.

b.1) Secretaría de Gobernación (SEGOB)

De la revisión de los documentos, se observó que la Secretaría de Gobernación reportó actividades relacionadas con la protección de periodistas para los componentes de prevención y de protección, de acuerdo con sus atribuciones en el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, mediante el Quinto Informe de Ejecución del PND 2013-2018, que comprende el periodo entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2017, y su Sexto Informe de Labores, el cual comprende el periodo del 01 de septiembre de 2017 al 31 de agosto de 2018.

Respecto del componente de prevención, la SEGOB reportó la impartición de los cursos “Protocolo de Medidas Preventivas de Protección y Medidas Urgentes de Protección” y “Manual de Prevención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”; asimismo, con el gobierno de Chihuahua el Plan de Contingencia para la prevención de agresiones en contra de personas defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; y presentó el Protocolo de Coordinación entre el Mecanismo Federal y las Unidades Estatales en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y capacitó a 135 servidores públicos en temas de monitoreo de agresiones, reacción inmediata en ataques a periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

En cuanto al componente de protección, la SEGOB reportó que por medio del Mecanismo atendió 160 solicitudes de medidas de protección, de las cuales 102 corresponden a personas periodistas; asimismo, informó que, del 1 de septiembre de 2017 al 30 de junio de 2018, se atendieron 111 solicitudes de medidas de protección recibidas en el Mecanismo para la protección, de las cuales 39 corresponden a personas defensoras de derechos humanos y 72 a periodistas, logrando beneficiar a 948 personas. Además, reportó la elaboración del Protocolo Homologado de Investigación de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión, con el objetivo de otorgar a la persona periodista el apoyo y orientación necesaria que garantice la vida, integridad, libertad y seguridad de las mismas; dar seguimiento a 11 solicitudes de medidas de protección mediante el Sistema de Alerta Temprana, las cuales fueron canalizadas al Mecanismo y a diversas instancias gubernamentales; así como

participar en 12 sesiones ordinarias y 3 extraordinarias, en las cuales se realizó el estudio de 494 evaluaciones de riesgo de periodistas y defensores de derechos humanos.

b.2) Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

En 2018, de la revisión al Informe de Actividades 2018, se identificó que la CNDH realizó 35 acciones de promoción dirigidas preponderantemente a personas servidoras públicas, grupos de atención prioritaria y organizaciones sociales, lo cual contribuyó al impacto de un total de 733 personas en temas relacionados con la libertad de expresión y el derecho a defender. En el marco del Día Mundial de la Libertad de Prensa, la CNDH presentó el documental “Libertad de expresión. Periodismo en México”, el cual pretende abarcar la realidad que enfrentan quienes ejercen la profesión del periodismo en nuestro país. De igual manera, el presidente de la CNDH en conjunto con organizaciones de la sociedad civil relacionada con la defensa de personas periodistas, presentaron la campaña “Con Violencia no hay libertad de expresión”, la cual va encaminada en el mismo sentido del documental.

Respecto del componente de prevención se identificó que la CNDH realizó 354 búsquedas en prensa de asuntos relacionados con la posible violación a los derechos humanos de periodistas, con la finalidad de advertir casos que pudieran originar expedientes de queja.

En tanto que, en el componente de atención, la comisión como miembros de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la protección solicitó en 96 ocasiones, medidas cautelares en favor de personas periodistas y reporteros de diversos medios de comunicación, para garantizar su seguridad e integridad física.

b.3) Procuraduría General de la República (actualmente FGR)

Se identificó que en el componente de prevención, la PGR dio a conocer las acciones por la libertad de expresión y para la protección de periodistas y defensores, emprendidas por el Presidente de la República el 17 de mayo de 2017, en las que se establece la implementación a nivel federal del fortalecimiento de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión; asimismo, la procuraduría impartió cursos de unificación de criterios, para la debida aplicación de las leyes de protección a periodistas, además de concientizar la importancia del servidor público al primer contacto con la víctima para la determinación de medidas cautelares aplicables a casos concretos; y dotar de medidas preventivas a las personas que ejercen el periodismo, para evitar posibles riesgos en el desempeño de sus funciones; el total de personas capacitadas en 2018 fueron 245, de las cuales 215 correspondieron a servidores públicos y 30 a personas periodistas.

Para el componente de atención la entidad fiscalizada reportó que, en 2018, en materia de combate a los delitos cometidos contra la libertad de expresión, ha brindado atención a 517 víctimas directas e indirectas, por los agentes del Ministerio Público de la Federación.

Respecto del componente de procuración de justicia, la procuraduría reportó que ha participado en nueve sesiones ordinarias del Mecanismo de Protección, en las que se

analizaron 381 evaluaciones de riesgo de periodistas y defensoras de derechos humanos. Asimismo, reportó la elaboración del Protocolo Homologado de investigación de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión; con el objetivo de otorgar a la persona periodista el apoyo, orientación, asesoría jurídica y protección que garantice la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio de la actividad periodística, así como a sus familiares directos, del cual, la FEADLE encabeza los trabajos para su implementación a nivel nacional a partir del 30 de junio de 2018. Adicionalmente, reportó que se ejerció la facultad de atracción en cinco investigaciones en los Estados de Chihuahua, Coahuila, Puebla, Sinaloa y Yucatán; se vincularon a proceso 19 personas y se obtuvieron seis órdenes de aprehensión para el mismo número de personas; en coordinación con las fiscalías y procuradurías estatales se obtuvieron 23 órdenes de aprehensión en ocho investigaciones, por el delito de homicidio.

2018-1-47AYJ-07-1762-07-003 **Recomendación**

Para que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas informe en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ejercicios subsecuentes, el presupuesto ejercido; así como los avances y logros de las acciones realizadas en la atención de periodistas víctimas de algún delito, a fin de que se rindan cuentas de los recursos destinados a la protección de periodistas y el respeto al derecho de libertad de expresión; así como de las labores programadas y realizadas para la atención de los periodistas agredidos, conforme al artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones de mejora emprendidas.

Consecuencias Sociales

A 2018, la SEGOB, la CNDH, la CEAV y la PGR (ahora FGR) realizaron de manera desarticulada sus acciones orientadas a prevenir, proteger, atender y procurar justicia a los periodistas que presentaron agresiones, debido a que la Ley en la materia no prevé una protección integral que asegure la ejecución coordinada de dichas acciones; así como la deficiente actuación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, lo que pone en riesgo el derecho a la vida, a la dignidad, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de los periodistas, así como a la libertad de expresión de los 119.9 millones de mexicanos.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Planificación estratégica y operativa, Aseguramiento de calidad y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 15 resultados, de los cuales, 15 generaron:

36 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyeron 3 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 6 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 21 de enero de 2020, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar los resultados de prevención y protección de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), de atención otorgada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y de la procuración de justicia de la Procuraduría General de la República, ahora Fiscalía General de la República (FGR), en el marco del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a fin de reducir los riesgos que presentan los periodistas, por ejercer su derecho de libertad de expresión. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

La libertad de expresión es un derecho humano fundamental, cuyo objetivo es manifestar libremente los pensamientos, opiniones, ideologías e información, con el fin de desarrollar el razonamiento.^{14/}

Los agravios a los periodistas constituyen un delito especialmente grave, porque atentan contra la vida y dignidad de los comunicadores, así como el mandato constitucional del derecho humano a la libre expresión, fundamental e indispensable para la consolidación de un Estado democrático de derecho. De acuerdo con datos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México es uno de los países más peligrosos del mundo para realizar labores periodísticas, ya que ocupar el tercer lugar de los 11 peores países para ejercer el periodismo a nivel mundial con 82 homicidios, el 11.2% de los 734 ocurridos, y el primer lugar en América Latina, con el 47.7% de las 172 muertes registradas de 2000 a 2018.

Para su atención, en cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el derechos humano a la libre expresión, la vida y la dignidad, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y la Procuraduría General de la República (PGR, ahora Fiscalía General de la República - FGR) son responsables de participar de manera coordinada en la instrumentación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en adelante Mecanismo de Protección) creado el 25 de junio de 2012, así como de prevenir

^{14/} Comisión Interamericana de Derechos Humanos, **Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares Internacionales y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia**, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2013.

ese delito y proteger a los periodistas agraviados; la CNDH y la CEAV de atender las quejas y a las víctimas, y la PGR de procurarles justicia.

En este contexto, la auditoría tuvo por objeto fiscalizar los resultados de la instrumentación del Mecanismo de Protección por parte de la SEGOB, la CNDH, la CEAV y la PGR, y de la prevención, protección, atención y procuración de justicia a los periodistas que hubieran sido agraviados en su derecho a la libertad de expresión, a fin de asegurar una protección integral que permita consolidar un Estado democrático de derecho.

La auditoría reveló que, en cuanto a la instrumentación, el marco normativo no establece como mandato constitucional la atención de los agravios contra la libertad de expresión y los periodistas, lo que limita a disponer de una ley general en la materia que fortalezca la coordinación y concurrencia de la federación, los gobiernos estatales y los municipales; además de que la ley federal vigente, no considera la concurrencia en el desarrollo de la prevención, protección, atención y procuración de justicia a los periodistas que realizan (la SEGOB, la CNDH, la CEAV y la PGR), lo que no asegura una protección integral a los periodistas agraviados. Asimismo, la SEGOB, en el marco del Mecanismo de Protección, firmó 25 convenios de cooperación con las entidades federativas, sin embargo, únicamente 2 (8.0%), Chihuahua y Veracruz, cumplieron con dichos acuerdos. De 2012 a 2018, la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección sesionó 81 veces, con lo que estableció 2,544 acuerdos, de los cuales el 89.2% (2,271) estuvieron orientados a la protección de defensores y periodistas, y el 10.8% (273) a actividades administrativas, pero ninguno a acciones de prevención; en tanto que únicamente fueron cumplidos los 2,271 acuerdos de protección. Además, los miembros de la Junta de Gobierno carecieron de elementos para sustentar sus decisiones para la aprobación de los planes de protección, por lo que sus decisiones no fueron objetivas ni se apegaron a los planes de protección propuestos en las Evaluaciones de Riesgo, en tanto que los servidores públicos de la SEGOB, CNDH y la PGR que asistieron a las sesiones no fueron los requeridos por la normativa, lo que evidenció una omisión a su función. Asimismo, se observó que el Estado Mexicano no ha dado prioridad a la asignación de recursos orientados a la protección de periodistas, ya que, en 2018, las entidades fiscalizadas ejercieron, en conjunto, 736,046.9 miles de pesos, 35.5% (406,099.1 miles de pesos) menos que lo aprobado.

En materia de prevención, en 2018, la SEGOB monitoreó posibles riesgos de agravios a periodistas por medio de noticieros o redes sociales; sin embargo, no acreditó haber realizado el mapeo nacional de riesgos de los periodistas. Asimismo, de las 32 entidades federativas únicamente diseñó e implementó, en coordinación con los gobiernos estatales, los sistemas de alerta temprana de Chihuahua y Veracruz, y un Plan de Contingencia, correspondiente a Veracruz; por lo que las 30 entidades federativas restantes carecieron de dichos instrumentos. De 2013 a 2018, la CNDH, la CEAV y la PGR, conforme a su mandato, diseñaron e impartieron cursos de capacitación para sensibilizar a 57,110 servidores públicos y periodistas; en tanto que, la SEGOB diseñó una página web para difundir la operación del mecanismo y la CNDH reprodujo 54,893 carteles, folletos, trípticos y libros, para dar a conocer la situación de los periodistas en México; no obstante, dichas acciones no se realizaron de manera coordinada, ya que la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección no estableció acuerdos en esta materia.

En cuanto a la protección, a partir de 2015, para determinar el nivel de riesgo de los periodistas, la SEGOB aplicó la metodología basada en el modelo *Freedom House*, pero no demostró que cumplieran con estándares internacionales, lo que no aseguró que las evaluaciones se realizaran con el mejor método disponible. En 2018, el Mecanismo de Protección recibió 278 solicitudes de incorporación, de las cuales el 23.4% (65) fueron aceptadas y el 76.6% (213) fueron rechazadas, sin que se justificaran las causas de los rechazos debido a la falta de criterios para su determinación; además, en el 73.9% (17) de los casos se otorgaron con oportunidad las medidas urgentes de protección a los periodistas con un riesgo extraordinario, mientras que el 26.1% (6) se protegió fuera del tiempo establecido por la ley; el envío oportuno de los casos para ser evaluado su riesgo con oportunidad fue del 34.8% (24) de los casos y el 65.2% tardó en evaluarse un promedio de 23 días; asimismo, para llevar a cabo la evaluación de riesgos el 13.0% (9) fueron evaluados conforme a los 10 días que establece la ley, mientras que el 87.0% tardó en promedio 73 días para contar con una propuesta de medidas de protección.

En el periodo 2013-2018, la demanda de atención de los periodistas al Mecanismo de Protección y su permanencia en el mismo, se incrementó, en el primer caso de 80 periodistas incorporados en 2013 a 110 en 2018, en tanto que los periodistas que se mantuvieron protegidos pasaron de 80 en 2013 a 382 en 2018.

Durante dicho periodo, de acuerdo con la SEGOB, debieron salir del mecanismo 220 (40.1%) periodistas, de los 549 que se incorporaron al mecanismo; sin embargo, el Mecanismo de Protección no contó con criterios ni un procedimiento aprobados por la Junta de Gobierno para determinar si un comunicador se encuentra en condiciones de abandonarlo.

En cuanto a la atención, de 2013 a 2018, la CNDH, en el ámbito de sus atribuciones, recibió 586 quejas por violaciones a derechos humanos de periodistas, de las que la comisión determinó presuntas violaciones en 274 casos; de las que derivaron 6 recomendaciones, ya que en el 82.8% (227) no se acreditó la violación de los derechos de los periodistas. Asimismo, en el periodo 2013-2018, la CEAV atendió 312 periodistas a los que se les otorgaron 451 servicios; en tanto que, únicamente le fue reparado el daño a un periodista, el 0.3%, respecto de los 312 comunicadores atendidos y el 2.8% respecto de los 35 canalizados por el Mecanismo de Protección, al cual se le otorgó un monto de 2,189.9 miles de pesos, el 0.5% respecto de los 397,563.2 miles de pesos destinados en ese año a la reparación del daño.

Por lo que corresponde a la procuración de justicia, a 2018, se registraron 118 averiguaciones previas para trámite en materia de delitos cometidos contra la libertad de expresión de periodistas, de las cuales se determinó el 30.5% (36), de ellas 18 fueron consignadas ante los órganos jurisdiccionales; en tanto que el 69.5% (82) quedaron pendientes; por lo que, de cada 10 averiguaciones, en 7 los MPF no determinaron si existió o no delito que perseguir; durante el periodo 2013-2018, se registraron 1,430 averiguaciones previas, de las cuales su determinación disminuyó en 21.8 puntos porcentuales al pasar de 52.3% a 30.5%; por lo anterior, se observó una contribución marginal de la FEADLE en la procuración de justicia a las víctimas y en la disminución de la incidencia del delito contra la libertad de expresión de periodistas. Respecto de las carpetas de investigación, a 2018, la FEADLE acumuló 263

carpetas de investigación, de las cuales se determinó el 41.4% (109), y quedó pendiente el 58.6% (154). De las 109 carpetas determinadas, el 4.6% (12) se vinculó a proceso, por lo que, 1 de cada 21 carpetas de investigación de los delitos en esa materia fue vinculada a proceso por el MPF ante los órganos jurisdiccionales; en tanto que, de 2016 a 2018, de las 588 carpetas, el 69.6% (409) quedó pendiente y sólo se determinó el 30.4% (179), lo que no contribuyó a procurar justicia a los periodistas víctimas de ese delito, ni a disminuir la incidencia de ese delito.

En cuanto a las resoluciones judiciales, se identificó que, de las 36 averiguaciones previas, a 2018, la FEADLE determinó el 50.0% (18) que fueron consignadas ante los órganos jurisdiccionales para el ejercicio de la acción penal. Asimismo, se emitieron 4 (11.0%) sentencias condenatorias. En tanto que, de las 109 carpetas de investigación, vinculó a proceso el 11.0% (12), y 2.0% (2) fueron sentenciadas por el juez, las cuales fueron condenatorias y corresponden a las carpetas de investigación del año 2018.

Por lo que corresponde a la Protección Integral de Periodistas, el Estado mexicano realizó acciones articuladas para la protección de periodistas y las acciones que realizan para protegerlos de los riesgos que corren han resultado fallidas, ya que las labores de la SEGOB, la CNDH, la CEAV y la PGR para prevenir las agresiones, proteger la vida y la integridad del gremio periodístico, atender a las víctimas y procurar justicia, fueron implementadas de forma deficiente y desarticulada, debido a las lagunas normativas, el incumplimiento de funciones, y la falta de rigor técnico y de voluntad política con los que opera el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, lo que ha ocasionado un aumento de la vulnerabilidad del ejercicio pleno del periodismo y de los agravios a los periodistas, limitando el alcanzar un Estado democrático de derecho.

En opinión de la ASF, la SEGOB, la CNDH, la CEAV y la PGR a 2018 no cumplieron con su finalidad de detener el incremento de los agravios en contra de la vida de los periodistas y defensores de derechos humanos que han sido incorporados al Mecanismo de Protección en el periodo 2013-2018, toda vez que la ley en la materia no les asegura una protección integral, porque la ejecución de acciones de prevención, protección, atención y procuración de justicia se realiza de manera desarticulada y no es concurrente con los gobiernos estatales ni municipales; el Mecanismo de Protección no ha logrado consolidarse como un sistema de prevención que garantice los derechos humanos de los periodistas que se encuentren en situación de riesgo debido a agravios en contra de su libertad de expresión, ya que las siete entidades federativas no firmaron convenios de cooperación y sólo una implementó acciones de prevención; en tanto que las medidas orientadas a la protección de periodistas no se otorgaron con oportunidad, y la determinación de los planes de protección a los periodistas y las decisiones en materia de protección tomadas por los miembros de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección es discrecional debido a la falta de criterios técnicos y procedimientos para su emisión; además, de que la totalidad de recursos erogados en el año de revisión se orientaron a la implementación de medidas de protección; en el componente de atención sólo se reparó el daño de uno de los 312 periodistas que acudieron a la CEAV en su calidad de víctimas; por lo que corresponde a la procuración de justicia a 2018, la FEADLE no contribuyó a procurar justicia a los periodistas víctimas de ese delito, continúa un rezago

de 69.5% para averiguaciones previas y del 58.6% en carpetas de investigación, lo que no permitió evitar la impunidad de los agravios en contra de periodistas; lo que no garantizó los derechos humanos a la vida, integridad, libertad y seguridad de los periodistas ni su derecho a la libertad de expresión, y por tanto, no fue posible asegurar un Estado democrático de derecho.

Las acciones permitirán considerar los agravios a periodistas como un problema de interés nacional, así como el fortalecimiento de la coordinación y concurrencia de la federación, los gobiernos estatales y los municipales en materia de prevención, protección, atención y procuración de justicia a los periodistas, con la que el Estado podrá emitir una política pública para la protección de los periodistas agredidos, y que la atención del problema por parte de los gobiernos estatales no quede como un asunto de voluntad política; que en el marco del Mecanismo de Protección se realice el monitoreo de riesgos y se disponga de sistemas de alerta temprana y planes de riesgo de las 32 entidades federativas, a fin de que el Mecanismo de Protección transite de un carácter reactivo a uno de prevención; se asegure el cumplir con oportunidad las solicitudes de implementación de medidas de protección para no poner en riesgo la integridad de los periodistas; disponer de criterios y protocolos de actuación de las acciones de prevención y atención para asegurar la adecuada operación del Mecanismo de Protección y la coordinación de acciones entre la SEGOB, la CNDH, la CEAV y la PGR; así como el desarrollo de una estrategia que permita a la FEADLE atender el rezago en la resolución de las averiguaciones previas y carpetas de investigación, a fin de evitar la impunidad en la comisión de los delitos cometidos en contra de la libertad de expresión.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Mtra. Martha Josefina Carrillo Perez

Lic. Carlos Fernando Garmendia Tovar

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2018-0-01100-07-1762-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Unida de Punto Constitucionales; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, analice la factibilidad de promover las modificaciones necesarias para incorporar al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes generales en materia de violaciones a la libertad de expresión y delitos cometidos en contra de periodistas, a fin de que el Estado Mexicano establezca una política en materia de protección integral a los periodistas, mediante la coordinación y concurrencia de la federación, los gobiernos estatales y los municipales en materia de prevención, protección, atención y procuración de justicia a los periodistas, que establecen los artículos 6, párrafo segundo, y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 172739 y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Acción de Inconstitucionalidad 25/2011. [Resultado 1]

2018-0-01100-07-1762-13-002

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, analice la factibilidad de que, una vez modificado el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promueva realizar un análisis de la naturaleza y alcances de la Ley para Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas, a fin de promulgar una ley general que permita la modificación de los artículos 1, 4, 5, 17, 20, 22, 23, y 46, a fin de incorporar los elementos necesarios para una adecuada coordinación y concurrencia entre las dependencias federales, las entidades federativas y los municipios, protección integral a los periodistas, mediante la coordinación y concurrencia de la federación, los gobiernos estatales y los municipales en materia de prevención, protección, atención y procuración de justicia a los periodistas, que aseguren una eficiente operación del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y que garantice el derecho a difundir información e ideas, fundamental y a la libertad de expresión, que establece los artículos 6, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1 y 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. [Resultado 1]

2018-0-01100-07-1762-13-003

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Derechos Humanos, analice la factibilidad de ampliar los plazos establecidos en los artículos 26 y 27 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a fin de que sean viables para su cumplimiento, que se otorguen las medidas urgentes de protección, a efecto de salvaguardar la vida e integridad de los periodistas agredidos, que se realicen las evaluaciones de riesgo, se determine el riesgo de los comunicadores y se definan las medidas de protección a aplicar, en tiempo y forma y se evite poner en riesgo la seguridad de los

periodistas, que establece de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. [Resultado 7]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Determinar en qué medida la normativa jurídica en materia de protección a periodistas le permitió a la SEGOB, la CEAV, la CNDH, y la PGR una coordinación y concurrencia con los gobiernos estatales y municipales, así como otorgar una protección integral a quienes ejercen dicha profesión y evitar las agresiones en contra de la libertad de expresión en cualquier parte del país, en el periodo 2013-2018.
2. Comprobar que la SEGOB, en su carácter de presidente y coordinador de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección, coordinó las acciones orientadas a la protección de periodistas y aseguró una adecuada coordinación y participación entre los miembros de la Junta de Gobierno, así como entre las entidades federativas, las dependencias de la Administración Pública Federal y con organismos autónomos y civiles, a fin de garantizar la vida, la integridad y la libertad de expresión de los periodistas, en el periodo 2012-2018.
3. Verificar la programación, registro y ejercicio de los recursos orientados a la protección de periodistas por la SEGOB, CNDH, CEAV y PGR, para la prevención, protección, atención y procuración de justicia de los periodistas agredidos en el periodo 2013-2018.
4. Verificar que a 2018, la SEGOB, en el marco del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, hubiera promovido con las entidades federativas, medidas de prevención, encaminadas al diseño de un diagnóstico, sistemas de alerta temprana; planes de contingencia; monitoreo nacional de las agresiones y mapas de riesgos, con la finalidad de evitar potenciales agresiones a periodistas y combatir las causas que las producen.
5. Verificar si la SEGOB, la CNDH, la CEAV y la PGR, en el periodo 2013-2018 programaron e implementaron actividades de difusión y capacitación a los servidores públicos y periodistas, para que conocieran sus obligaciones y derechos, así como las alternativas existentes para su protección, y el proceso de operación del Mecanismo de Protección, así como su contribución en prevenir las agresiones al derecho de la libertad de expresión y demás derechos humanos inherentes.
6. Evaluar en qué medida, la metodología aplicada en 2018 por la Unidad de Evaluación de Riesgo del Mecanismo de Protección para determinar el riesgo en que se encuentran expuestos los periodistas que solicitaron auxilio, permitió asegurar una oportuna y eficaz

implementación de las medidas preventivas y de protección, a fin de proteger su integridad, su vida y su derecho a la libre expresión.

7. Evaluar en qué grado las medidas de protección otorgadas en el periodo 2013-2018 a periodistas por el Mecanismo de Protección e implementadas en el ámbito federal permitieron reducir y evitar los riesgos a las agresiones contra periodistas, así como garantizar la vida, la integridad y la libertad de expresión de los periodistas.
8. Verificar los criterios definidos y autorizados para identificar que los periodistas pudieran estar en condiciones salir del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como el número de periodistas que a 2018 están en condiciones de salir porque ha disminuido su riesgo y poder regresar a su vida habitual.
9. Evaluar que la cobertura de la CNDH en la atención de presuntas violaciones de los derechos humanos a periodistas en la atención de las quejas y emisión de las recomendaciones hayan disminuido la recurrencia en la violación de sus derechos en el periodo 2013-2018.
10. Verificar que los servicios de asistencia proporcionados por la CEAV a los periodistas en su calidad de víctimas de 2014 a 2018, permitieron atenderlas de manera integral y resarcir el daño ocasionado por los agravios en su contra.
11. Evaluar que, de 2013 a 2018, las denuncias realizadas por los periodistas agredidos fueran atendidas por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos (FEADLE) y el Ministerio Público Federal (MPF), sujetándose a lo previsto en las disposiciones legales aplicables, con un enfoque diferencial y especializado bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad y respeto a los derechos humanos, con el propósito de esclarecer los hechos.
12. Verificar que, de 2013 a 2018, FEADLE y el MPF realizó las diligencias necesarias en la persecución y sanción de los delitos cometidos contra los periodistas en su derecho al acceso a la justicia y a las garantías judiciales, a fin de reducir la impunidad del delito contra la libertad de expresión y mitigar las amenazas y riesgos a su vida e integridad.
13. Verificar si las acciones realizadas por la SEGOB, la CNDH, la CEAV y la PGR en el periodo 2013-2018, en el marco del mecanismo de protección contribuyeron a respetar el derecho a la libertad de expresión; prevenir las violaciones de sus derechos; investigar con debida diligencia los actos de violencia en su contra, y, sancionar a los responsables intelectuales y materiales, asegurando una protección integral de los profesionales de la comunicación.
14. Evaluar la utilidad de las Matrices de Indicadores para Resultados de 2018, de los programas presupuestarios (Pp) P022 Programa de Derechos Humanos; E002 Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal; E014 Promover el respeto de los Derechos

Humanos de periodistas y personas defensoras de Derechos Humanos; y E033 Atención a Víctimas, a cargo de la SEGOB; la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) de la Procuraduría General de la República (PGR); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV, como instrumento para medir el avance en la atención del problema público y sus causas.

15. Verificar que las unidades responsables de la SEGOB, PGR, la CEAV y la CNDH en materia de Protección de Periodistas reportaran en el periodo 2013-2018, en los documentos de rendición de cuentas información respecto del cumplimiento de sus objetivos y metas en materia de prevención, protección, atención y procuración de justicia de los delitos cometidos contra periodistas, conforme a lo establecido en el PEF 2018 y los documentos de la planeación nacional para reportar en los documentos de la rendición de cuentas

Áreas Revisadas

En la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos que incluye a la Coordinación Ejecutiva Nacional, la Dirección General Adjunta de Primer Contacto y Atención Inmediata, Dirección General Adjunta de Evaluación de Riesgos, la Dirección General Adjunta de Prevención, Seguimiento y Análisis y la Coordinación Administrativa de la Subsecretaría de Derechos Humanos; en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Dirección General del Centro Nacional de Derechos Humanos, la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos, Dirección General de Planeación y Análisis, Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia, Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, Dirección General de Recursos Humanos, la Dirección General de Finanzas y la Quinta Visitaduría General; en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), las direcciones generales de Políticas Públicas, Capacitación e Investigación; de Atención Inmediata y Primer Contacto; del Registro Nacional de Víctimas; de Asesoría Jurídica Federal; del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, y de Vinculación Interinstitucional; en tanto que, en la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República), la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), así como la Agencia de Investigación Criminal (AIC).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 2, fracción LI, 24, fracción I y 25, fracción IV, segundo párrafo;
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54;
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículos 1, 4, 5,

fracciones I, II, III, IV y V; 6, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, 8, fracciones II, III, IV y VI, 16, fracción VIII, 18, fracciones V, VI y VII, 19, 20, fracción I, 21, 23, fracciones I y III, 26, fracciones II y V, 27, fracciones I, II y III, 28, 29, 32 y 38 fracciones VIII y IX; 46; 47, fracciones I y II y 49; Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículos 7, 21, 24, 27, 28, fracción IV, 38, fracciones VII y XI, 44, 45, fracción III, 47, fracción II, 49, párrafo segundo, 65, 68, fracciones I, II, III y IV, 69, 92, fracciones I, II, III y IV, 100 y 102; Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracción I; Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 2; Ley General de Víctimas, artículo 1; Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículos 12, fracción XV y 13, fracción I; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación, párrafo Segundo y Tercero, Subnumeral 13.03; ACUERDO A/145/10 Acuerdo del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos cometidos contra la libertad de Expresión, la cual se Adscribe la Oficina Del Procurador General de la República, y se Establece sus Funciones, artículos SEGUNDO y CUARTO, Fracción III, Fracción V, Fracción IX; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículo 4, fracción I; Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, Apartado IV.2.2.;

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.