



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

### **DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 66 Y 67 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS.**

#### **HONORABLE ASAMBLEA:**

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, con fundamento en los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción II, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración el presente dictamen al tenor de lo siguiente:

#### **I. Antecedentes**

**A.** El 27 de febrero de 2014 el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en adelante LPPDDHP).

**B.** En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva turno la iniciativa en comento a la Comisión de Derechos Humanos para su dictamen, siendo recibida en la misma el 28 de febrero de 2014.

#### **II. Contenido de la iniciativa**

La iniciativa de mérito propone aumentar las penas que la LPPDDHP establece para las hipótesis jurídicas previstas en sus artículos 66 y 67, relativas a los



### Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

servidores públicos que cometan los delitos de daño a personas defensoras de derechos humanos y periodistas y de alteración o manipulación de los procedimientos del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en adelante, el Mecanismo).

La modificación propuesta por el iniciante a los artículos 66 y 67 de la LPPDDHP, es la siguiente:

<b><u>TEXTO VIGENTE</u></b>	<b><u>TEXTO PROPUESTO</u></b>
<b>Artículo 66.-</b> Comete el delito de daño a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el servidor público o miembro del Mecanismo que de forma dolosa utilice, sustraiga, oculte, altere, destruya, transfiera, divulgue, explote o aproveche por sí o por interpósita persona la información proporcionada u obtenida por la solicitud, trámite, evaluación, implementación u operación del Mecanismo y que perjudique, ponga en riesgo o cause daño a la Persona Defensora de Derechos Humanos, Periodista, peticionario y beneficiario referidos en esta Ley.	<b>Artículo 66.-</b> Comete el delito de daño a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, el servidor público o miembro del Mecanismo que de forma dolosa utilice, sustraiga, oculte, altere, destruya, transfiera, divulgue, explote o aproveche por sí o por interpósita persona la información proporcionada u obtenida por la solicitud, trámite, evaluación, implementación u operación del Mecanismo y que perjudique, ponga en riesgo o cause daño a la Persona Defensora de Derechos Humanos, Periodista, peticionario y beneficiario referidos en esta Ley.



### Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

<p>Por la comisión de este delito se impondrá de dos a nueve años de prisión, y de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p>...</p>	<p>Por la comisión de este delito se impondrá de <b>ocho a quince años</b> de prisión, y de <b>noventa hasta seiscientos</b> días multa y destitución e inhabilitación de <b>ocho a quince años</b> para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 67.-</b> Al Servidor Público que en forma dolosa altere o manipule los procedimientos del Mecanismo para perjudicar, poner en riesgo o causar daño a la Persona Defensora de Derechos Humanos, Periodista, peticionario y beneficiario, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, y de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos referidos en esta Ley.</p>	<p><b>Artículo 67.-</b> Al servidor público que en forma dolosa altere o manipule los procedimientos del Mecanismo para perjudicar, poner en riesgo o causar daño a la Persona Defensora de Derechos Humanos, Periodista, peticionario y beneficiario, se le impondrá de <b>ocho a quince años</b> de prisión, y de <b>noventa hasta seiscientos días multa</b> y destitución e inhabilitación de <b>ocho a quince años</b> para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos referidos en esta Ley.</p>



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El diputado iniciante refiere en su propuesta sobre aspectos vinculados al surgimiento y el desarrollo de los medios de comunicación convencionales, así como de la actual evolución de los medios virtuales y hace mención de cómo las nuevas tecnologías, principalmente el internet, han beneficiado el ejercicio del derecho a estar informados.

También alude a los artículos 1, 6 y 7 constitucionales con el propósito de señalar sobre las obligaciones que tiene el Estado Mexicano en materia de derechos humanos, a la libertad de expresión y el derecho a la información, así como a la libertad de imprenta, respectivamente.

Da cuenta que en el plano internacional también existen instrumentos que apoyan el ejercicio de la libertad de expresión, citando al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –artículo 19, numeral 2- y a la Convención Americana.

Con relación al ámbito interno, el legislador menciona que el Estado Mexicano, al igual que otras naciones, atraviesa por una situación compleja que restringe gravemente el pleno goce del derecho a la información, dando cuenta de su preocupación ante las agresiones perpetradas en contra de la integridad y la vida de las y los periodistas, mismas que redundan en restricciones a la libertad de expresión de los mexicanos.

Sustenta su aseveración citando datos proporcionados por distintos organismos y organizaciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) la cual, indica el iniciante, en el mes de agosto de 2013 mediante su Recomendación general número 20 dio a conocer el aumento de la cantidad de agresiones en perjuicio de los miembros del sector periodístico, entre las cuales se encuentran homicidios, atentados, lesiones, amenazas e intimidaciones, principalmente. Asimismo, relata que la CNDH informó que del 1 de enero del año 2000 al 31 de julio de 2013 fueron integrados ante la misma 842



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

expedientes de queja relacionados con violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de periodistas y medios de comunicación.

Adicionalmente, señala que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión ha iniciado 378 averiguaciones previas, de las cuales 47 han sido consignadas y solamente una cuenta con sentencia definitiva. Sobre este punto agrega que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas con sede en este país ha mencionado que en México “[...] *el 98% de las agresiones contra periodistas brilla por la impunidad [...]*”.

En complemento a lo anterior, el promovente menciona que el pasado mes de enero de 2014, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) informó que el número de agresiones registradas contra el derecho a la libertad de expresión se elevó a 424, representando dicha cantidad más del doble de las documentadas en el año 2012.

Por lo que toca al plano internacional, el iniciante da cuenta de que durante la segunda evaluación de nuestro país ante el mecanismo de Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, celebrado el pasado mes de octubre de 2013, diversos países realizaron observaciones a México en cuanto a la necesidad de fortalecer al Mecanismo y garantizar la integridad de periodistas y defensores de derechos humanos.

De igual modo, menciona diversas opiniones vertidas por organizaciones de la sociedad civil como Amnistía Internacional, Reporteros sin Fronteras, la Casa de los Derechos de Periodistas, Artículo 19 y de otras organizaciones gremiales, las cuales han coincidido en su preocupación por la impunidad prevaeciente, la falta de avances en las investigaciones, la autocensura a la que se ven forzados los medios informativos y el incremento de las agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, principalmente.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El iniciante refiere sobre diversas acciones preventivas y medidas legislativas promovidas por el Estado Mexicano para coadyuvar a la solución de esas problemáticas. Sin embargo, indica que pese a aquellos esfuerzos la situación que enfrentan los periodistas y defensores de derechos humanos sigue en detrimento y, ante ello, expone que la aprobación de su iniciativa “[...] *vendrá a significar un gran avance en el combate por la erradicación de la violencia contra el sector periodístico [...]*”.

Adicional a lo antes señalado, el iniciante motiva su propuesta legislativa señalando que la misma:

[...] tiene como principal objetivo coadyuvar en el fortalecimiento de nuestro sistema jurídico para efectos (sic) castigar con mayor severidad a los responsables de la comisión del delito de daño a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, ya que actualmente esta figura jurídica sólo aparece como un simple enunciado de la ley, a tal grado que su aplicación práctica es un claro reflejo de la problemática real que siguen agravando los derechos humanos de los profesionales de la información [...]

Por último, el iniciante concluye que con las adecuaciones planteadas a los artículos 66 y 67 de la LPPDDHP, consistentes en el incremento de las penas contenidas en los tipos penales previstos en ambos preceptos, se logrará “[...] *inhibir la creciente violencia e impunidad que afectan al sector periodístico nacional [...]*”

### III. Consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos

#### **A. Sobre la violencia contra periodistas y defensores de derechos humanos. Un atentado en contra de las prerrogativas fundamentales en el Estado constitucional y democrático de derecho**



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Las y los integrantes de esta comisión comparten con el diputado iniciante su preocupación por la creciente ola de violencia que se vive en el país en contra de las y los periodistas y defensores de derechos humanos.

Ciertamente, el trabajo periodístico resulta especialmente importante en todo Estado constitucional y democrático de derecho, por el papel tan trascendental que cumple para la democracia. En anteriores ocasiones, esta Comisión ha señalado que cuando un periodista es abatido por expresar sus ideas, cuando un medio de comunicación sufre un atentado a sus instalaciones, cuando un comunicador debe huir del país para proteger su vida o la de sus familiares, se está frente a una de las más infames situaciones de violación a los derechos humanos, ya que con tales acciones no sólo se afecta el derecho fundamental del informador, sino el de toda la sociedad a recibir información.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, refiriéndose a los defensores de derechos humanos, pero también extensivo claramente a los periodistas, ha indicado que:

[...] la labor de defensoras y defensores [de derechos humanos] es fundamental para la implementación universal de los derechos humanos, así como para la existencia plena de la democracia y el Estado de Derecho. Las y los defensores de derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento y consolidación de las democracias, ya que el fin que motiva la labor que desempeñan incumbe a la sociedad en general, y busca el beneficio de ésta. Por tanto, cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta directamente al resto de la sociedad.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos. Diciembre de 2011.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en jurisprudencia recurrente ha señalado que la protección hacia los periodistas, así como su independencia es necesaria para que éstos realicen sus funciones a fin de que mantengan informada a la sociedad, de manera que constituye un requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad.<sup>2</sup>

Ahora bien, respecto de la libertad de expresión el mismo tribunal interamericano ha dicho:

Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se comienza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.<sup>3</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

[...] la libertad de expresión guarda una relación estructural con el funcionamiento del sistema democrático, en tanto una ciudadanía libre e informada es imprescindible para deliberar sobre los asuntos que conciernen a todos y su garantía reforzada es necesaria para que exista un control efectivo de la gestión pública.<sup>4</sup>

También una de las cortes constitucionales más connotadas en los últimos años, la de Colombia, ha precisado que:

---

<sup>2</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrafo 150.

<sup>3</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, Párrafo 116

<sup>4</sup> Amparo directo 3/2011. Lidia María Cacho Ribeiro y otro. 30 de enero de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

La principal justificación para conferir a la libertad de expresión una posición central dentro de los regímenes constitucionales contemporáneos es que, mediante su protección, se facilita la democracia representativa, la participación ciudadana y el autogobierno por parte de cada nación. Este argumento subraya que la comunicación y el libre flujo de informaciones, opiniones e ideas en la sociedad es un elemento esencial del esquema de gobierno democrático y representativo, por lo cual la libertad de expresión, al permitir un debate abierto y vigoroso sobre los asuntos públicos, cumple una función política central.<sup>5</sup>

Considerando lo anterior, debe reconcerse que nuestro país venía fallado en su deber de garantizar la integridad de quienes conforman ese sector social. En consecuencia, para hacer frente a esa problemática, fue delineándose una estructura normativa e institucional para la implementación de medidas fácticas tendientes a revertir esa ominosa situación.

Las y los integrantes de esta comisión dejan constancia, en este documento, de su más profundo rechazo a tales acciones delictivas, repudiando todos los actos de violencia de los que son víctimas periodistas y defensores de derechos humanos, sin embargo, el principio de legalidad, como mandato constitucional y principio inherente a todo sistema jurídico nos obliga a realizar un estricto ejercicio de racionalidad de cualesquier medida legislativa planteada, a fin de determinar su correspondencia con los principios constitucionales e internacionales de los derechos humanos. No hacerlo así y legislar solamente mediante el impulso provocado por las corrientes sensacionalistas del momento, llevaría a este Honorable Congreso de la Unión a legislar bajo falacias

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-391/2007.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

argumentativas no garantistas y a violentar los más valiosos principios contenidos en los derechos humanos.

### **B. De la necesidad de fortalecer esquemas de protección al ejercicio del periodismo ante los riesgos de ejercerlo en México de acuerdo con la Relatoría especial para la libertad de expresión**

Tristemente México es considerado a nivel mundial como uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo y el más peligroso a nivel continental, situación que permanece así desde el año 2010 de acuerdo con el informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión<sup>6</sup>, el cual señala que la libertad de expresión en México enfrenta graves obstáculos y que nuestro país se ha convertido en el más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas.

El informe antes aludido determina que la situación de seguridad de los periodistas es crítica, indicando que los asesinatos, la tortura, las desapariciones forzadas, los secuestros, los ataques armados, las amenazas y los hostigamientos son los delitos que más aquejan a los periodistas. A la vez, la mencionada relatoría verificó que en los últimos años la mayor parte de los delitos contra aquellos se concentran en entidades federativas que cuentan con fuerte presencia del crimen organizado. Tal es el caso de los Estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, entre otros.

Considerando lo anterior, sin duda deben realizarse trabajos de prevención para inhibir cualesquier acto que atente contra las y los periodistas, pero también

---

<sup>6</sup> OEA. Consultado en la página oficial de la Organización de los Estados Americanos, 14/05/2014, Pág. 100. Disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex\\_esp-1.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf)



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

deben efectuarse acciones de protección para todos aquellos que han sufrido de algún delito.

En ese sentido y para atender la problemática, la LPPDDHP que crea al Mecanismo determina que las medidas de prevención deben “[...] *reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición [...]*” y señala que las medidas de protección son las “[...] *acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario [...]*”

Así, en los términos anotados fue definido un esquema de prevención y protección para periodistas y defensores de derechos humanos que, encuentra sustento constitucional y, para robustecer el trabajo encomendado al Mecanismo, se incluyeron en la referida ley dos tipos penales que determinan las conductas constitutivas de delitos que pueden ser cometidos por servidores públicos o miembros de esa instancia pública.

### **C. La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Una respuesta normativa**

Ante la gravedad del problema y como bien señala el iniciante en su exposición de motivos, el Estado Mexicano publicó el 25 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la LPPDDHP que tiene como fin garantizar la integridad de quienes en México 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 o el periodismo.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Dentro de dicho ordenamiento se enmarca, como se mencionó líneas atrás, el delito de daño a personas defensoras de derechos humanos y periodistas (artículo 66) el cual define como sujeto activo del mismo a:

[...] el servidor público o miembro del mecanismo que de forma dolosa utilice, sustraiga, oculte, altere, destruya, transfiera, divulgue, explote o aproveche por sí o por interpósita persona la información proporcionada u obtenida por la solicitud, trámite, evaluación, implementación u operación del Mecanismo y que perjudique, ponga en riesgo o cause daño a la Persona Defensora de Derechos Humanos, Periodista, peticionario y beneficiario...”

Por su parte el artículo 67 establece que:

[...] al Servidor Público que en forma dolosa altere o manipule los procedimientos del Mecanismo para perjudicar, poner en riesgo o causar daño a la Persona Defensora de Derechos Humanos, Periodista, peticionario y beneficiario, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, y de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos...

De la lectura de estos dispositivos se aprecia que los sujetos activos de esos delitos deberán ser servidores públicos o miembros del Mecanismo. Esto es así en virtud de que, para la realización de las conductas delictivas, tal calidad es indispensable para la configuración del tipo penal, toda vez que aquella les posibilita utilizar, sustraer, ocultar, alterar, destruir, transferir, divulgar, explotar o aprovecharse, por sí o por interpósita persona, de la información que fue proporcionada u obtenida por el Mecanismo, de tal manera que con esas acciones típicas se ponga en riesgo o cause daño al periodista o defensor.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

De esa manera entonces se amplía el esquema de sanción para contemplar en el sistema punitivo, además de los sujetos activos que comentan un delito en particular contra un periodista o de un defensor, a aquellos otros que, formando parte de una instancia gubernamental, se aprovechen de su calidad de funcionarios públicos o de miembros del Mecanismo en perjuicio de aquellos.

### **D. Argumentos para anotar sobre la inviabilidad de la propuesta planteada por el iniciante**

Una vez analizada la información proporcionada por el iniciante, así como derivado de un amplio estudio realizado en torno a los principios substanciales que inspiran a los derechos humanos y, particularmente, valorando la función que en un Estado constitucional y democrático de derecho viene a desempeñar el derecho penal, ha resuelto dictaminar la iniciativa en sentido negativo, por las razones que se exponen a continuación.

#### **1. La función de la pena**

A lo largo de la historia, la pena ha desempeñado diferentes funciones en el sistema punitivo, pasando desde ser una retribución al ofendido con el dolor que la misma produce al delincuente, hasta tener como base la búsqueda de la prevención y la resocialización de quienes han infringido las normas legales.

Dentro de aquellas muchas funciones que se han asignado a la pena, pueden señalarse tres:

- a. La función de retribución en que la pena tiene como propósito infligir a los delincuentes el mismo dolor que soportó la víctima.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

- b. La función preventiva consistente en intimidar al ciudadano para que no cometa ningún acto delictivo.
- c. La función resocializadora que tiene como propósito readaptar socialmente a los delincuentes.

El sistema jurídico mexicano se ha inclinado por aquellas dos últimas funciones y de ello da cuenta la Constitución General de la República en sus artículos 1º y 18. No obstante, cada una de estas funciones despliega diversas complejidades.

Así, dentro de las teorías preventivas existen partidarios que ven a la pena como un mecanismo de intimidación para motivar a los ciudadanos a no lesionar bienes jurídicos penalmente tutelados. En este tipo de teorías preventivas suele verse a la amenaza penal como un instrumento para inhibir determinadas conductas.

De ese modo, la pena opera como coacción psicológica y, en consecuencia, no siempre se corresponde con el mal que sufrió la víctima, siendo, por tanto, desproporcional.<sup>7</sup>

En el ámbito de la deliberación política no existe, bajo este paradigma, razón suficiente para cuestionar los alcances proporcionales en la pena y para el legislador simplemente basta con incrementarlas, sin contemplar si las mismas resultan proporcionales al caso, puesto que la finalidad es solamente preventiva a fin de intimidar a los potenciales delincuentes.

---

<sup>7</sup> Paul Johann Anselm Ritter von Feuerbach: "Tratado de Derecho Penal". Trad. Eugenio Raúl Zaffaroni e Irma Hagemeyer. Editorial Hammurabi. Buenos Aires 1989, Pág. 64.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

En un Estado constitucional y democrático de derecho, fundado sobre la base del respeto a la dignidad humana, de la que deriva entre otros el principio de proporcionalidad de la ley penal, no puede admitirse lo anterior. Solamente cabría tal supuesto bajo un paradigma de estado que asume justificable toda restricción a los derechos humanos con base en un supuesto deber de prevención general desconociendo la esfera de lo indecible, es decir, de aquella que impide se pueda decidir sobre la violación de un derecho o la satisfacción de un derecho social.

Valga como referencia señalar una teoría penalista similar que, por desgracia, ha tomado gran auge; se trata de la denominada como derecho penal del enemigo, también conocida como derecho penal de autor. Esta teoría establece que las normas en materia penal deben instituirse con el fin de prevenir, por medio de la pena, a quienes sean considerados sujetos peligrosos, es decir, no se castiga el acto delictivo propiamente, sino al autor por el hecho de considerarlo peligroso.

Así el derecho penal del enemigo despoja de la categoría de persona a ciertos grupos o sujetos dentro de la sociedad, los cuales son tratados como meras fuentes de peligro, esto dentro del marco de lo necesario para combatir determinado tipo de delincuencia. Entonces, bajo ese paradigma se estatuyen disposiciones normativas fuertemente restrictivas y las penas, del mismo modo, son incrementadas con severidad, puesto que en el fondo de la problemática advertida por el estado se encuentra no ya un individuo con dignidad inherente, sino un enemigo que atenta contra la sociedad y que, por tanto, es preciso destruir.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Como se señaló con antelación, el sistema jurídico mexicano se ha pronunciado por un paradigma garantista en el que a la pena se le despoja de su finalidad meramente represiva y se le concibe como un instrumento para la reinserción social del individuo.

El garantismo designa un modelo de derecho orientado a garantizar derechos subjetivos.<sup>8</sup> Se trata de “[...] un sistema de límites y vínculos al poder político para la protección de los bienes e intereses que deben ser perseguidos [...]”.<sup>9</sup>

El garantismo surge precisamente como una propuesta alternativa en materia penal que ha sido maximizada a otras ramas del derecho (el constitucional, civil, social, etcétera) y hoy por hoy, es el modelo normativo más aceptado en los Estados constitucionales y democráticos de derecho.

Entre muchas propuestas teóricas desarrolladas por el garantismo, dos merecen especial atención, a efectos de la propuesta dictaminada en este trabajo legislativo; tales son la de esfera de lo indecible y la dimensión sustancial de la democracia.

La primera de ellas, la de la esfera de lo indecible, indica que en un estado garantista, ciertas decisiones deben reforzarse por una garantía tal que las sustraiga de toda posibilidad de modificación, es decir, de todo embate, incluso por parte de las más apabullantes mayorías que pueda atentar contra lo que estos contenidos significan. Se alude claramente a lo que constituye el núcleo esencial

<sup>8</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y garantismo*. Ed. Trotta. Madrid, 2008. Pág. 193

<sup>9</sup> GASCÓN Abellán, Martina. “La teoría general del garantismo: rasgos principales”. En CARBONELL Miguel y Pedro Salazar. *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*. Trotta-IJ UNAM. Madrid, 2005. Pág. 35-36.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

básico de los derechos humanos el cual bajo ningún supuesto puede verse alterado. Luigi Ferrajoli, máximo exponente de la doctrina garantista señala:

[...] Así, los derechos fundamentales se configuran como otros tantos vínculos sustanciales impuestos a la democracia política: vínculos negativos, generados por los derechos de libertad que ninguna mayoría puede violar; vínculos positivos, generados por los derechos sociales que ninguna mayoría puede dejar de satisfacer. Y la democracia política, como por lo demás el mercado, se identifica con la esfera de lo decidible, delimitada y vinculada por aquellos derechos. Ninguna mayoría, ni siquiera por unanimidad, puede legítimamente decidir la violación de un derecho de libertad o no decidir la satisfacción de un derecho social. Los derechos fundamentales, precisamente porque están igualmente garantizados para todos y sustraídos a la disponibilidad del mercado y de la política, forman la esfera de lo indecible que y de lo indecible que no, y actúan como factores no sólo de legitimación sino también y, sobre todo, como factores de deslegitimación de las decisiones y de las no-decisiones.”<sup>10</sup>

Por otra parte, íntimamente vinculado con lo anterior, se delinea la idea de democracia substancial reconocida por la constitución del país en los principios contenidos en el artículo 1º y en los que se configura a los derechos humanos como límite de lo que es legítimo –y de lo que no es legítimo- decidir. Nuevamente, Luigi Ferrajoli señala:

[...] De aquí la connotación “sustancial” impresa por los derechos fundamentales al Estado de derecho y a la democracia constitucional. En efecto, las normas que adscriben –más allá incluso contra las voluntades contingentes de las mayorías- los derechos fundamentales: tanto los de libertad que imponen prohibiciones, como los sociales que imponen obligaciones al legislador, son “sustanciales”, precisamente por ser

---

<sup>10</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Ed. Trotta. Trad, de Perfecto Andrés Ibáñez. 7ª ed. Madrid, 2010. Pág. 23-24.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

relativas no a la “forma” (al quién y al cómo) sino a la “sustancia” o “contenido” (al qué) de las decisiones (o sea, al qué no es lícito decidir o no decidir). Resulta así desmentida la concepción corriente de la democracia como sistema político fundado en una serie de reglas que aseguran la omnipotencia de la mayoría. Si las reglas sobre la representación y sobre el principio de las mayorías son normas formales en orden a lo que es decidible por la mayoría, los derechos fundamentales circunscriben la que podemos llamar esfera de lo indecible: de lo no decidible que, y de lo no decidible que no, es decir, de las obligaciones públicas determinadas por los derechos sociales [...] el principio formal de la democracia política, relativo al quién decide y al cómo se decide –en otras palabras, el principio de la soberanía popular y la regla de la mayoría- se subordinan a los principios sustanciales expresados por los derechos fundamentales y relativos a lo que no es lícito decidir y a lo que no es lícito no decidir”<sup>11</sup>

Así, para el garantismo la validez de las normas no se limita a su simple correspondencia formal (proceso de creación), sino que además conlleva una necesaria adecuación substancial hacia los principios constitucionales, tomando especial prelación el respeto a los derechos humanos.

En ese orden de ideas el incremento de las penas no resulta, por sí misma la opción jurídica idónea para inhibir la comisión de conductas delictivas y, sí por el contrario, cuando se recurre al aumento de las sanciones penales sin apoyo en un test de proporcionalidad se aleja la norma en cuestión del sistema garantista como se explica a continuación.

## 2. El incremento de las sanciones penales en un sistema garantista

---

<sup>11</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Ed. Trotta. Trad., de Perfecto Andrés Ibáñez. 7ª ed. Madrid, 2010. Pág. 51.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El modelo garantista fundado en la protección hacia los derechos humanos obliga a los estados a tener especial precaución al momento de determinar el alcance de las sanciones penales.

En principio, debe señalarse que el garantismo no se opone al incremento de las sanciones penales, sin embargo, considera que el embate hacía los delitos debe ser priorizado en otras vertientes más que simplemente con la represión de los mismos. Esto, incluso, es un principio universal del derecho penal entendido como la *última ratio* en la potestad punitiva del estado.

El garantismo apuesta por la prevención del ilícito mediante la garantía –la efectividad- de los derechos sociales básicos (educación, salud, alimentación, etcétera) que infieran en el colectivo social como instrumentos para repeler la comisión del delito.

En líneas semejantes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que el incremento de las sanciones punitivas del estado no es la vía idónea para el cumplimiento de los fines de la seguridad ciudadana. Apunta que no existe experiencia empírica alguna que demuestre que un incremento en el uso de la prisión contribuya a disminuir los niveles de delincuencia o violencia.<sup>12</sup>

Siguiendo una corriente maximizadora, la CIDH ha reiterado que las políticas públicas sobre seguridad ciudadana implementadas por los estados deben dar especial prioridad a tres dimensiones:

---

<sup>12</sup> CIDH. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. Diciembre 2013. Pág. 7.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

- a. Prevención primaria: programas de salud pública, educación, empleo, formación para el respeto de los derechos humanos y construcción de ciudadanía democrática.
- b. Prevención secundaria: medidas destinadas a personas o grupos en situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia y el delito.
- c. Prevención terciaria: acciones individualizadas y programas dirigidos a personas ya involucradas en conductas delictivas.<sup>13</sup>

Como se ve, toda medida garantista en materia penal debe apuntar primeramente a la prevención antes que a la sanción del ilícito. Ahora bien, lo anterior no implica que un estado en ejercicio de su legítima función punitiva no pueda establecer nuevos tipos penales e inclusive incrementar la sanción de los ya existentes, sin embargo, para hacerlo, debe cumplir con el principio de fundamentación y motivación. Efectivamente, en cualquier caso, toda medida adoptada por el estado deberá ser compatible con los límites impuestos por el respeto a los derechos humanos (que es el límite substancial) y, además, deberán existir razones argumentativas suficientes que justifiquen el incremento de la sanción punitiva o la creación de un nuevo tipo penal.

Adicional a lo anterior, en materia penal, cuando el estado ha determinado incrementar las sanciones punitivas debe respetar el principio de proporcionalidad entre la medida a adoptar (el incremento de la pena) y el objetivo legítimo que pretenda alcanzar.

Para ahondar en lo anterior, cabe señalar que el principio de proporcionalidad<sup>14</sup> comprende tres subprincipios: el de idoneidad, el de necesidad y el de proporcionalidad en *stricto sensu*.

---

<sup>13</sup> Ídem.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

La idoneidad se refiere a que la medida a emprender sea la conducente –la idónea- para conseguir el valor o la finalidad protegida mediante la restricción del valor en conflicto.<sup>15</sup> La necesidad señala que la medida a adoptar debe responder a una necesidad social, o bien, que no sea posible alcanzar el fin buscado con la restricción por otros mecanismos (se refiere a una selección de medios que parte del cuestionamiento sobre si ¿puede lograrse la finalidad por otra vía menos gravosa o es ésta la única?).<sup>16</sup> Finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la constatación de que la norma que otorga el trato diferenciado guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

Así, la ponderación indica que *“cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro.”*<sup>17</sup>

Sólo mediante el cumplimiento de estas medidas, en un estado garantista, resulta viable el incremento de las sanciones punitivas. Fuera de ellas, el derecho

---

<sup>14</sup> El principio de proporcionalidad es considerado doctrinalmente como una vía para resolver la colisión de principios.

Véase Alexy, Robert, *Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Práctica, Derecho y Razón Práctica*, México, Fontamara, 1993, pp. 9 a 13.

Véase Alexy, Robert, *Jueces y Ponderación Argumentativa*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 1 a 18.

Veáse Bernal Pulido, Carlos, *El principio de Proporcionalidad y los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 686-798.

<sup>15</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Recurso de consideración. Expediente: SUP-REC-41/2013*. Resolución del 26 de junio de 2013.

<sup>16</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Carlos Bernal Pulido. 2ª ed. CEPC. Madrid, 2012. Pág. 526; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: SX-JDC-954/2012*. Sentencia del 18 de abril de 2012.

<sup>17</sup> ALEXY, Robert. Ob. Cit. Pág. 529.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

penal podría estar presentándose ante un uso no legitimado y no compatible con el principio de última razón.

En suma, la medida a adoptar debe ser proporcional con la finalidad que pretende alcanzarse, lo que supone realizar de manera previa un ejercicio de ponderación entre sus ventajas y desventajas.

*En ese contexto [...] será indispensable y necesaria la norma emitida cuando, a partir de su valoración, es posible afirmar que ella, y no otra, es la que eficientemente lleva a la realización del fin mediato contenido en la norma constitucional y que el legislador hace suyo con base en las apreciaciones de un contexto social determinado [...]”<sup>18</sup>.*

Por cuanto al tercer subprincipio, el de proporcionalidad en sentido estricto: *[...] la intervención en el derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido precisamente por la intervención legislativa. Supone, según señala el Doctor Rubén Sánchez Gil [...] una valoración entre un derecho fundamental o principio constitucional y el fin legislativo que origina su menoscabo, a través del examen de los gravámenes que se imponen recíprocamente, para establecer si el beneficio obtenido por dicho fin legislativo, justifica la intensidad en que se menoscaban aquéllos [...]”<sup>19</sup>.*

### **3. La inviabilidad de la propuesta contenida en la iniciativa, conforme al derecho internacional de los derechos humanos**

El diputado iniciante plantea en su trabajo legislativo la cruda realidad por la que atraviesa México con relación a los homicidios y atentados contra la integridad de

---

<sup>18</sup> Véase la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad AIL3/2007 emitida por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, p. 29, disponible en línea en <http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/admin/uploads/documentos/modulo24/98-PS-09-DIC-2011.PDF>

<sup>19</sup> *Ídem.*



### Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

periodistas y defensores de derechos humanos, lo cual, señala el propio iniciante, ha sido reconocido por diversas organizaciones e instituciones nacionales e internacionales, entre ellas, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas a través del Examen Periódico Universal.

Como acertadamente lo refiere el iniciante, el tema del Mecanismo y la protección a periodistas y defensores de derechos humanos fue una de las preocupaciones más latentes en el citado examen. Sin embargo, la preocupación nunca se ha centrado en lo relativo al ámbito de punibilidad previsto en la LPPDDHP, sino en factores estructurales de otro orden.

En otras palabras expresado, no existe constancia alguna de que los resultados deficientes que han sido observados por organismos nacionales e internacionales obedezcan a la punibilidad con que actualmente se sancionan las conductas delictivas cometidas contra periodistas y defensores de derechos humanos y, como se ha señalado en párrafos anteriores, la posición garantista de un estado tampoco está orientada a un incremento de la punición cuando no existen razones argumentativas racionales y ponderadas que justifiquen tal incremento.

Para dar constancia de lo anterior se transcriben las recomendaciones formuladas a México por parte del EPU:

Recomendación	País	Estatus
148.22 Introducir disposiciones legales eficaces que garanticen la seguridad de los defensores de derechos humanos.	Polonia	Aceptada
148.119 Fortalecer y ampliar el Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en particular dotándolo de recursos y facultades suficientes para realizar su labor y creando un mecanismo de consulta con las comunidades indígenas y otros afectados por las transacciones de tierras	Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Aceptada
148.95 Fortalecer el sistema de justicia penal en el	Azerbaiyán	Aceptada



### Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

país, para investigar con prontitud y eficacia todos los supuestos casos de desapariciones forzadas, el uso desproporcionado de la fuerza, los ataques, las amenazas y el caso contra defensores de los derechos humanos y asegurar que los responsables sean enjuiciados y que las víctimas obtengan reparación.		
148.104 Continuar la lucha contra la impunidad, especialmente en relación con la violencia contra las mujeres, los niños, los defensores de derechos humanos, los periodistas y todos los demás grupos vulnerables. Luchar contra la impunidad mediante la realización de investigaciones exhaustivas de todas las denuncias de violaciones de derechos humanos.	Estonia Francia	Aceptada
148.116 Establecer una protección eficaz para la sociedad civil y los periodistas, en particular la investigación rápida y eficiente y el enjuiciamiento de todos los ataques y las amenazas contra esas personas. Garantizar un entorno seguro, libre e independiente para los periodistas y garantizar que todos los casos de amenazas, violencia y ataques contra periodistas, así como de asesinatos de periodistas, sean investigados por órganos independientes e imparciales.	Canadá Australia	Aceptada
148.117 Fortalecer el mecanismo federal para la protección de defensores y periodistas y dotarlo de capacidad preventiva, teniendo en cuenta la amenaza que representan las redes de la delincuencia organizada para la libertad de expresión y de prensa.	Colombia	Aceptada
148.118 Fortalecer tanto el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas como la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la libertad de Expresión	Países Bajos	Aceptada
148.120 Seguir mejorando la aplicación de la Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas y el mecanismo nacional de protección a nivel federal y estatal	Estados Unidos de América	Aceptada
148.121 Asegurar que se preste la atención adecuada a la protección efectiva de los periodistas y los defensores de los derechos humanos	Australia	Aceptada
148.122 Garantizar la aplicación efectiva del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con fondos gestionados adecuadamente y recursos humanos capacitados, y asegurar que en México se investiguen y enjuicien las denuncias de amenazas,	Noruega	Aceptada



### Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

ataques y desapariciones		
148.123 Seguir garantizando las asignaciones presupuestarias destinadas al Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, y contratar de inmediato todo el personal especializado necesario para asegurar que el mecanismo funcione con eficacia y contribuya así efectivamente a la protección y la seguridad de todos los defensores de derechos humanos. Brindar todo el apoyo necesario al Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y garantizar una plena cooperación y su aplicación a nivel estatal y municipal. Asegurar que los defensores de derechos humanos y los periodistas estén protegidos y no sean objeto de difamación. El Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas debería contar con financiación suficiente y debería establecerse una clara división de responsabilidades jurisdiccionales entre los diferentes niveles de gobierno. Asegurar un pleno apoyo financiero y político al Mecanismo para la protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en particular mediante la dotación de recursos suficientes y personal capacitado y cualificado. Proporcionar un sólido apoyo financiero y humano a los mecanismos de protección establecidos para los periodistas.	Suiza República Checa Alemania Hungría Bélgica	Aceptada
148.124 Aplicar las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas sobre la protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas	Finlandia	Aceptada
148.125 Adoptar las medidas apropiadas para combatir la violencia y el acoso contra periodistas y defensores de los derechos humanos	Francia	Aceptada
148.126 Adoptar medidas eficaces para prevenir todo tipo de violencia contra periodistas o defensores de los derechos humanos	República de Corea	Aceptada
148.127 Seguir fortaleciendo las garantías legislativas e institucionales para los defensores de los derechos humanos y los periodistas que ejercen su derecho a la libertad de expresión e intensificar la lucha contra la impunidad a este respecto	Eslovaquia	Aceptada
148.128 Recabar el asesoramiento de procedimientos especiales para seguir mejorando la seguridad de todos los defensores de los derechos humanos en el	Hungría	Aceptada



### Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

país invitando al Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos a visitar México		
148.129 Reforzar la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) y garantizar que las víctimas obtengan reparación; así como proporcionar al mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas el apoyo necesario para cumplir su mandato	Suecia	Aceptada
148.130 Intensificar los esfuerzos para garantizar la seguridad de los defensores de los derechos humanos y los periodistas, y para poner fin a toda impunidad en esta esfera	Túnez	Aceptada
148.131 Garantizar la aplicación efectiva del mecanismo de protección previsto en el marco de la Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, con objeto de reducir la impunidad, en particular en el caso de los delitos cometidos contra defensores de los derechos humanos de los migrantes.	España	Aceptada
148.132 Mejorar la aplicación del marco existente para garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas	Rumania	Aceptada
148.133 Poner término a las amenazas, los ataques y las muertes que se han perpetuado contra periodistas permitiendo que se realicen investigaciones exhaustivas e imparciales	Bélgica	Aceptada
148.134 Reforzar las medidas para prevenir eficazmente la violencia contra los periodistas y los defensores de los derechos humanos así como la impunidad	Japón	Aceptada
148.135 Aplicar de forma plena y efectiva las leyes aprobadas recientemente para poner término a las amenazas, los ataques y los asesinatos perpetrados contra periodistas y defensores de los derechos humanos, y garantizar una investigación pronta y eficaz para enjuiciar a los responsables	Lituania	Aceptada
148.136 Integrar la perspectiva de género al abordar las cuestiones de impunidad y la falta de seguridad de los periodistas y los defensores de los derechos humanos	Eslovenia	Aceptada
148.137 Elaborar un protocolo de investigación con perspectiva de género y de etnia que pueda ser utilizado por las Procuradurías Generales de los estados siempre que las defensoras de los derechos	Irlanda	Aceptada



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

humanos denuncien amenazas o ataques		
--------------------------------------	--	--

Considerando que ninguna recomendación se dirige al incremento de las sanciones punitivas –tal y como debe de ser en un paradigma garantista- existen mayores argumentos –aunque relacionados- para dictaminar la iniciativa de mérito en sentido negativo.

Así, el iniciante no proporciona razones suficientes para justificar el incremento de la pena; ciertamente cita los avances normativos en la materia en el ámbito interno como en el internacional, así como las recomendaciones antes señaladas y la problemática existente, sin embargo no refiere sobre un nexo causal suficiente con el cual sustente que un aumento en la sanción punitiva por delitos que cometan únicamente servidores públicos o integrantes del Mecanismo contribuirá a la disminución de aquellos delitos en los que se violenta a periodistas.<sup>20</sup> El iniciante se limita a señalar que:

[...] como representantes populares, tenemos la responsabilidad y el compromiso de actuar urgentemente en pro de todos los mexicanos y por supuesto de los periodistas, estoy convencido que la aprobación de la presente iniciativa vendrá a significar un gran avance en el combate por la erradicación de la violencia contra el sector periodístico, y sobre todo para garantizar los derechos humanos fundamentales consagrados en nuestra ley fundamental.

En este tenor, la presente iniciativa tiene como principal objetivo coadyuvar en el fortalecimiento de nuestro sistema jurídico para efectos (sic) castigar con mayor severidad a los responsables de la comisión del delito de daño a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, ya que

<sup>20</sup> De hecho, como se da cuenta en este dictamen, la CIDH ha concluido que no existe evidencia fáctica de que un incremento en las sanciones se traduzca en una reducción de la violencia y que ello contribuya a la seguridad pública.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

actualmente esta figura jurídica sólo aparece como un simple enunciado de la ley, a tal grado que su aplicación práctica es un claro reflejo de la problemática real que siguen agravando los derechos humanos de los profesionales de la información.

Por tal motivo resulta necesario proponer al pleno de la Cámara de Diputados, adecuaciones a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, específicamente en sus artículos 66 y 67 que son los que tipifican dicha conducta, con la finalidad de elevar la sanción que actualmente prevé dicho ordenamiento, y de esta manera inhibir la creciente violencia e impunidad que afectan al sector periodístico nacional [...]

De lo anterior, esta Comisión de Derechos Humanos no encuentra razones suficientes para aumentar la sanción penal prevista para los delitos contenidos en la LPPDDHP.

Adicionalmente, en concordancia con el principio de proporcionalidad *lato sensu*, no se verifica el requisito de idoneidad de la medida a adoptar, es decir, no se desprende que con ella se consiga fácticamente el objetivo perseguido: contribuir a erradicar la violencia contra periodistas y defensores de derechos humanos.

Tampoco se actualiza en la especie el subprincipio de necesidad porque no se determina que sea ese aumento la única medida para conseguir el objetivo propuesto, de hecho existen muchas otras menos gravosas con los derechos fundamentales como las de prevención. Finalmente, no se desprende de la iniciativa que se dictamina un análisis de ponderación entre la medida propuesta y el objetivo a lograr en un Estado constitucional y democrático de derecho.



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

### Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Por todos los argumentos antes señalados, la Comisión de Derechos Humanos somete a la consideración de la Honorable Asamblea de la Cámara de Diputados el siguiente:

### ACUERDO

**Primero.** Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presentada por el diputado José Everardo Nava Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Segundo.** Archívese el presente expediente como asunto definitivamente concluido.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 28 días del mes de julio de 2014.