

---

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
RESOLUCION 20/2016

MEDIDA CAUTELAR No 451-14<sup>1</sup>

Asunto Norma Madero Jiménez y otros con respecto a México  
7 de abril de 2016

## I. INTRODUCCION

1. El 29 de octubre de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por Darío Manuel Ramírez Salazar y otros (en adelante "los solicitantes"), solicitando que la CIDH requiera a la República de México (en adelante "México" o "el Estado") que proteja la vida e integridad personal de Norma Madero Jiménez y otros 18 periodistas y colaboradores de la revista "Luces del Siglo", (en adelante "los propuestos beneficiarios") en el estado de Quintana Roo. De acuerdo a la solicitud de medidas cautelares, los propuestos beneficiarios se encuentran siendo objeto de actos de hostigamiento, intimidaciones y amenazas de muerte con consecuencia a la labor que los mismos realizan como comunicadores sociales.

2. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho presentadas por los solicitantes y el Estado, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que Norma Madero Jiménez, Raúl Karín de la Rosa Peláez y Francisco Javier Villareal Escobedo se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus vidas e integridad personal estaría en riesgo. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicita a México que: a) Adopte las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de Norma Madero Jiménez y los miembros individualizados de su equipo; b) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e c) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición, incluyendo la investigación de los alegados ataques cibernéticos a sus páginas web y la presunta clonación de sus ediciones digitales e impresas.

## II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS APORTADOS POR LAS PARTES

3. En su solicitud inicial, los solicitantes presentan como información contextual sobre la alegada situación de riesgo contra la vida e integridad personal de los periodistas en México, así como los desafíos en materia de libertad de expresión, haciendo referencia principalmente a informes de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Asimismo, relatan que en el estado de Quintana Roo existe una "[...] estrategia informática de ataques sistemáticos y selectivos hacia periodistas y toda persona con una postura crítica al gobierno [del Partido Revolucionario Institucional] [...]". En cuanto a la revista Luces del Siglo, los solicitantes indican que se trata de una revista semanal con una circulación promedio de 7,873 ejemplares con especial impacto en la zona de Cancún, Isla Mujeres, Playa del Carmen, Tulúm y Othón Pompeyo Blanco, dedicándose a tratar temas relacionados "[...] a los diversos sectores académicos, sociales, políticos y empresariales, y que se ha caracterizado por una línea crítica hacia el gobierno estatal [...]". En razón de este contexto, los solicitantes fundamentan su solicitud de medidas cautelares con base a los siguientes supuestos hechos y argumentos:

- A. Desde el momento en el cual iniciara el mandato el gobernador priista Roberto Borge (abril de 2011), se llevaron una serie de agresiones contra la revista Luces del Siglo: i) Norma Madero, directora de la revista,

---

<sup>1</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado José de Jesús Orozco Henríquez, de nacionalidad mexicana, no participó en el debate ni en la decisión de la presente medida cautelar.

empezó a investigar sobre el supuesto endeudamiento del gobierno estatal. Según los solicitantes, al día siguiente el mismo gobernador llamó por teléfono a la propuesta beneficiaria, indicándole que “[...] se desista de seguir obteniendo información así como de publicar cualquier nota [...]”; ii) el 5 de febrero de 2012, personas pertenecientes a la administración estatal efectuaron una “clonación” o “publicación falsa” de la revista Luces del Siglo, manipulando las portadas y contenidos con referencias críticas hacia el gobierno y presionando a los principales vendedores bajo pena de retiro de licencias comerciales. Tras denunciar los hechos, el 8 de febrero de 2012 ante la Procuraduría General de la República en la Ciudad de México (en adelante, PGR), los solicitantes señalan que la propuesta beneficiaria interpuso un recurso de amparo indirecto el 29 de abril de 2014, acordándose la suspensión provisional de los actos impugnados (las supuestas clonaciones vía electrónica y los mensajes difamatorios e intimidantes), pero denegándose el 30 de septiembre de 2014 la suspensión definitiva (contra esta decisión, se interpuso un recurso de revisión). Asimismo, se interpuso una demanda de acción civil por daño moral el 5 de marzo de 2012 por difamaciones; un recurso de amparo indirecto el 13 de junio de 2014 contra un Decreto aprobado por el Congreso del estado de Quintana Roo, y un amparo indirecto 1099/2014 por infamias. Por último, a raíz de una queja interpuesta ante la CNDH por los hechos descritos anteriormente, se envió una visitadora a Cancún el 17 de octubre de 2014 para efectuar una investigación de seguimiento.

B. Adicionalmente, los solicitantes reportan otra situación de violación a la libertad de expresión, en relación con el portal de internet “Noticaribe”, el cual recibió ataques desde junio de 2011, fecha en la cual había publicado unas fotografías del gobernador Roberto Borge. En abril de 2012, señalan que Noticaribe fue objeto de un ataque “D-DOS” (en términos informáticos, un “ataque de denegación de servicios”), con el objetivo de inhabilitar su red, vulnerar la seguridad del servidor y acceder a la base de datos. Asimismo, personas vinculadas con el gobierno estatal emprendieron una campaña de desprestigio en contra del portal.

C. Los solicitantes mencionan una serie de denuncias que presentaron ante la PGR y CNDH durante los años 2010 y 2012. En particular, se alega que el 8 de febrero de 2012, cuando la propuesta beneficiaria acudió a la PGR para denunciar la clonación de la revista, también reportó el riesgo para su vida e integridad personal, así como la de sus colegas de trabajo. Sin embargo, se alega que la PGR resolvió “el no ejercicio de la acción penal”. La propuesta beneficiaria, quien durante este tiempo fue objeto de presuntas descalificaciones y hostigamientos en las redes sociales, tuvo que trasladarse a la Ciudad de México, donde permanece en la actualidad.

D. El 28 de enero de 2014, Javier Vite Orozco, colaborador de Luces del Siglo, fue seguido y arrollado por un “vehículo sin placas y con vidrios polarizados”, mientras se dirigía en motocicleta hacia su domicilio, causándole una fractura del codo. Los solicitantes indican que, 10 días antes, éste había efectuado un reportaje sobre el Presidente del Municipio Benito Juárez. Antes y después del ataque, el propuesto beneficiario fue objeto de difamaciones y acoso mediante Twitter, por parte de personas vinculadas al ayuntamiento. El 14 de marzo de 2014, se denunció los hechos ante la PJE, no obstante, no se ha efectuado diligencia alguna.

E. El 1 de mayo de 2014, mientras el colaborador José Antonio Ortiz Rivera estaba cubriendo una manifestación y tomando fotografías con su celular, un individuo no identificado se lo arrebató de las manos, huyendo del lugar. Los hechos se denunciaron el mismo día ante la PJE, sin embargo, a la fecha no se ha efectuado diligencia alguna.

F. Daisy Baeza Rodríguez, colaboradora de Luces del Siglo desde el año 2013, comenzó a ser objeto de descalificaciones en Twitter a raíz del apoyo que brinda a ciertos trabajadores quienes reclamaban al gobierno el pago de sus nóminas (no se indica fecha).

G. Los abogados que representan a la revista Luces del Siglo, desde el mes de enero de 2014, fueron seguidos, hostigados y amenazados. El 20 de agosto de 2014, recibieron una llamada telefónica que indicaba que: “el gobernador está muy encabronado con ustedes, ya sabe que Karin (de la Rosa), Francisco (Villarreal), Rafael (del Pozo) y Julián (Ricalde) están detrás de esto y les va a partir su madre, porque con sus actos y demandas están afectando la imagen de su gobierno. Mejor ya párenle porque la cosa se está calentando y les están guardando varias sorpresas”.

H. Por último, los solicitantes invocan el precedente del asunto Contralínea vs. México para justificar el requisito de gravedad, sustentado en el contexto de riesgo, amenazas constantes y ciclos de violencia. En este sentido, afirman que “[...] los perpetradores conocen información detallada de los potenciales beneficiarios como sus domicilios, rutinas y movimientos diarios, evidenciando así la situación grave y urgente que día con día vive este grupo de personas”.

I. Los solicitantes requieren la adopción de medidas cautelares con el fin de proteger la vida e integridad personal de los propuestos beneficiarios, así como salvaguardar “otros derechos humanos”. En particular, “hacer cesar cualquier acto de ataque o agresión directo o indirecto, material o intangible que por cualquier medio se realice; en especial los ataques realizados en redes sociales (internet), perpetrados o auspiciados por funcionarios públicos del Estado de Quintana Roo”, y efectuar las investigaciones oportunas para que se determinen las responsabilidades penales o administrativas respectivas.

4. El 7 de enero de 2015, se solicitó información a los solicitantes y al Estado.

5. El 27 de enero de 2015, los solicitantes respondieron ante la solicitud de información requerida por la CIDH, indicando que:

A. Los propuestos beneficiarios de la presente solicitud de medidas cautelares son un universo de 17 personas, comprendidas por las siguientes personas: Norma Madero Jiménez, Agustín Ambriz Hernández, Javier Vite Orozco, Jorge Enrique Marín Poot, Francisco Javier Villareal Escobedo, Susana Ortiz González, Raúl Karín de la Rosa Peláez, José Antonio Contreras Gallardo, Carlo Alejandro Serna Salgado, Michael Xicoténcatl Pech Ki, Ricardo Pasculi Reyes Valencia, Sergio Caballero, José Antonio Ortiz Rivera, Adriana Varillas, Vicente Carrera, Carlos Alberto Hitler Narváez y Daisy Baeza Rodríguez.

B. Se interpuso una denuncia, dando inicio la Averiguación Previa 14/FEADLE/2012 de fecha 8 de febrero de 2012, donde compareció Norma Madero Jiménez ante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General.

C. Los propuestos beneficiarios interpusieron una demanda por daño moral el 5 de marzo de 2012, que concluyó ante el Tribunal Unitario del Vigésimo Séptimo Circuito por presuntas publicaciones y reportajes con difamaciones.

D. Norma Madero Jiménez interpuso un amparo Indirecto el 29 de abril de 2014 contra el Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, Director del Instituto de Defensoría Pública del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, Presidente Municipal, Tesorero, Director de Comercio. Asimismo, Norma Madero y otros periodista interpusieron un amparo Indirecto el 13 de junio de 2014 contra el Congreso del Estado de Quintana Roo, Gobernador, Secretario de Gobierno, Director del Periódico Oficial en vista del Decreto 110 “por el que se expide la Ley de Ordenamiento Cívico de Quintana Roo, misma que coloca en grave riesgo la realización de manifestaciones públicas y, de manera indirecta, su cobertura periodística”. De igual manera, la propuesta beneficiaria interpuso un amparo indirecto reclamando la “infamia por las declaraciones vertidas por estos funcionarios, demanda que se radicó ante el Juzgado Séptimo de Distrito del Estado de

Quintana Roo, y que mediante acuerdo de fecha 3 de octubre de 2014, el Juez decretó de oficio y de plano la suspensión para efecto de que cesaran de inmediato estos actos infamantes a través de declaraciones efectuadas en su contra. Sin que ello haya logrado el efecto esperado”.

E. Los propuestos beneficiarios acudieron ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicitando el otorgamiento de medidas cautelares (CNDH/5/2011/916/Q).

F. La divulgación en redes sociales de portadas falsas de la Revista Luces del Siglo persiste, desde la fecha de la presentación de la solicitud de Medidas Cautelares a la CIDH.

G. Respecto a hechos que pondrían en riesgo la vida y la integridad persona, se indica que el 15 de enero de 2015, Francisco Javier Villareal fue seguido por una camioneta con características parecidas “a las que utiliza la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo [en el que se ] encontraban dos sujetos quienes aparentemente le tomaban fotografías o video”.

6. El 2 de febrero de 2015 el Estado respondió ante la solicitud de información requerida por la CIDH, indicando que:

A. Respecto a Norma Madero Jiménez y Agustín Ambriz Hernández:

i. La Quinta Visitaduría General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos informó que el 3 de febrero de 2011 dio inicio al expediente CNDH/5/2011/916/Q, con motivo de la queja presentada por la señora Madero Jiménez en contra de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo.

ii. Se dio inicio a la queja CNDH/5/2012/1040/Q ante la Procuraduría Estatal y número 14/FEADLE/2012 ante la Fiscalía Especial para la atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República. En este sentido, se indica que durante el tiempo en que se tramitó la indagatoria 14/FEADLE/2012 se otorgaron medidas cautelares y de protección en favor de la señora Madero Jiménez.

B. Respecto a Pedro Celestino Canche Herrera:

i. La Quinta Visitaduría General de la CNDH solicitó la implementación de medidas cautelares al Alcaide de la Cárcel Pública Municipal de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, a efecto de garantizar la seguridad e integridad física del señor Canche Herrera, así como su atención médica.

ii. El Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Secretaría de Gobernación y de la Dirección General Adjunta de Investigación y Atención de Casos de dicha Unidad, abrió el expediente 19/2014/P/NT, con motivo de la solicitud de medidas de protección presentada en favor del señor Canche Herrera. En este sentido, el Mecanismo requirió a la PGJQR, al Tribunal Superior de Justicia de ese estado, a la CDHQR, al Alcaide de la Cárcel Pública Municipal de Felipe Carrillo Puerto, al Secretario General de Gobierno de Quintana Roo, a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y a la CNDH, con el objeto que implementaran las medidas pertinentes para garantizar la seguridad personal del propuesto beneficiario, medidas que “fueron adoptadas por dichas autoridades”.

iii. El Mecanismo informó que el 24 de noviembre de 2014 se realizó una visita al propuesto beneficiario, en la que se solicitó atención médica a través de los servicios de salud estatales, los cuales actualmente se siguen brindando.

C. Respecto a Sergio Caballero:

i. La CNDH ordenó la implementación de medidas cautelares en favor del propuesto beneficiario y de su familia, a fin de garantizar su seguridad e integridad física, así como el libre ejercicio de su labor

periodística. Tales medidas, luego de haber sido consensuadas con el señor Caballero, fueron aceptadas el 29 de enero de 2014 por la Secretaría General de Gobierno de Quintana Roo.

ii. La CNDH solicitó información a la PGJQR y a la PGR respecto las averiguaciones previas iniciadas en contra del propuesto beneficiario, sin embargo, las procuradurías mencionadas informaron que en sus registros no existe ningún expediente abierto en materia de delincuencia organizada en su contra.

D. Respecto a Javier Vite Orozco, la PGJQR remitió diversas tarjetas informativas relacionadas con las diligencias que a la fecha realizó dentro de la averiguación previa AP/ZN/CAN/01/02/1542/3-2014, la cual actualmente continúa en etapa de integración.

E. Respecto a José Antonio Ortiz Rivera se solicitó información a la oficina del Gobernador del estado de Quintana Roo, sin embargo, no se cuenta con una respuesta de dicha autoridad.

F. Respecto a los hechos alegados en relación con los señores Jorge Enrique Marín Poot, Francisco Javier Villarreal Escobedo, Raúl Karín de la Rosa Peláez, Susana Ortiz González, Carlo Alejandro Serna Salgado, José Antonio Contreras Gallardo, Ricardo Pasculi Reyes Valencia, Michael Xicoténcatl Pech Ki, Adriana Varillas, Vicente Carrera, Carlos Alberto Hitler Narváez y Daisy Baeza Rodríguez, no se han presentado quejas o denuncias ante ninguna autoridad estatal o federal, ni ante los organismo protectores de derechos humanos del país, sobre posibles violaciones a derechos humanos.

G. La situación de supuesto riesgo en la que se encuentran la señora Norma Madero Jiménez y los señores Agustín Ambriz Hernández, Pedro Celestino Canche Herrera, Sergio Caballero, Javier Vite Orozco y José Antonio Ortiz Rivera “no es de gravedad, urgencia ni de daño irreparable, pues como se desprende de la información contenida en el presente escrito y como consta en los anexos que a éste se acompañan, el Estado mexicano se encuentra actualmente implementando las medidas necesarias para su protección”.

7. El informe del Estado fue trasladado a los solicitantes, quienes suministraron sus observaciones el 13 de mayo de 2015. En dicho informe, los solicitantes indicaron que:

A. Entre los días 12 y 15 de febrero de 2015 la página web de Luces del Siglo fue blanco de ataques cibernéticos con el objeto de limitar la accesibilidad al portal y bloquearla. En este sentido, se indica que una empresa privada realizó una investigación y emitió un reporte el 19 de febrero de 2015, el cual da cuenta de “la inyección de códigos maliciosos” a dicho portal electrónico.

B. El 19 de febrero de 2015, el amparo Indirecto 458/2014 fue sobreseído por el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Quintana Roo. En este sentido, se indica que “ningún recurso ha sido efectivo para la protección y seguridad de los beneficiarios, encontrándose con obstáculos procedimentales o la negación de justicia”.

C. Respecto a la situación de Raúl Karín de la Rosa Peláez y Francisco Javier Villareal Escobedo, los solicitantes indican que:

i. El 13 de mayo de 2015, la oficina de los abogados de Luces del Siglo fue clausurada “de manera ilegal” por autoridades municipales del Ayuntamiento de Benito Juárez (Cancún), concretamente la Dirección de Fiscalización “bajo argumentos indeterminados e improbables, en compañía de personal armado conocido como gente del gobierno del estado de Quintana Roo”. En este sentido, se indica que tales hechos ocurrieron luego de varias semanas en las que los abogados Raúl Karín de la Rosa Peláez y Francisco Javier Villareal Escobedo fueron vigilados permanentemente fuera de su oficina por personas desconocidas.

ii. Los propuestos beneficiarios han sido objeto de persecuciones en sus rutas de traslado, amenazas directas de ser desaparecidos y difamaciones en medios impresos sobre extorsión, corrupción y robo de aeronaves.

iii. El 19 de febrero de 2015, el señor de la Rosa fue detenido de “forma arbitraria” y presentado ante el Ministerio Público del fuero común, en calidad de presentado por el presunto robo de 5 aeronaves y una lancha. De acuerdo a los solicitantes, la detención del propuesto beneficiario careció de legalidad en tanto la Procuraduría local carecería de competencia para conocer sobre el robo de aeronaves.

iv. Raúl Karín de la Rosa recibió varias amenazas vía telefónica, las más recientes fue el 25 de abril de 2015, donde le señalan que “lo van a desaparecer”; “que se cuide porque su vida ya no es de él”; “que respete al Gobernador o va a sufrir”; y que “más vale que la gente que trabaja en su oficina (Jorge Enrique Marín Poot, Francisco Javier Villareal Escobedo, Carlo Alejandro Serna Salgado, José Antonio Contreras Gallardo, Ricardo Pasculi Reyes Valencia y Michael Xicotécatl Pech Ki) se cuide, porque en cualquier momento desaparecen”.

v. Diversos funcionarios cercanos al gobernador Roberto Borge, así como los medios locales de comunicación con quien ha celebrado contratos de publicidad oficial, han efectuado señalamientos contra el propuesto beneficiario con la presunta intención de “estigmatizarlo como delincuente para justificar un posible proceso penal en su contra”.

vi. Durante los meses de abril y mayo de 2015, los periódicos “Diario Respuesta” y “Revista Polémica” han publicado “información falsa donde se le acusa de robo, extorsión y la comisión de diversos ilícitos como extorsión y destrucción de documentación oficial, sin que para ello exista denuncia, investigación y/o averiguación previa”.

D. Respecto a Norma Madero Jiménez, se alega que ha sido objeto de persecuciones y vigilancia por personas desconocidas durante sus rutas de traslado y lugares a los que asiste durante los meses de abril y mayo de 2015, situación que le ha obligado a “realizar cambios en su estilo de vida, de carácter restrictivo y privativo, para evitar o distraer a sus vigilantes”. Asimismo, se indica que otros “mensajes dirigidos contra su persona en la red social Twitter, tienen acepciones sexuales y descalificadoras que constituyen ataques a su honra y dignidad personal”.

E. Los solicitantes alegan que el Estado mexicano ha sido omiso en proteger, resolver, investigar, sancionar y en su caso, reparar, antes de responder a mecanismos especiales de protección ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano. En este mismo sentido, se indica que “si bien las medidas cautelares se han solicitado para tutelar la integridad personal de los potenciales beneficiarios se pretende que las mismas se extiendan a la protección del derecho a la libertad de expresión, dado el grave contexto generado por el Gobierno de Quintana Roo y la falta de recursos efectivos e idóneos para evitar que actos encaminados a inhibir el libre ejercicio periodístico surtan efectos irreparables”.

8. El 22 de enero de 2016, se trasladaron los informes entre las partes.

9. El 5 de febrero de 2016, los solicitantes suministraron información adicional, alegando que:

A. Norma Madero Jiménez, Agustín Ambriz, Francisco Javier Villareal Escobedo y Raul Karín de la Rosa han sido objeto de actos de hostigamiento y demostraciones públicas por parte de Diario Respuesta (diario supuestamente de línea oficialista), publicando información que los pone en situación de vulnerabilidad y riesgo. En este sentido, se alega que en un reportaje acusan a Norma Madero y Agustín Ambriz de “pisotear la identidad de Quintana Roo<sup>1</sup>; mientras que en el mismo número pero distinto reportaje a Francisco Javier Villareal Escobedo y Raul Karín de la Rosa los califican de ‘agitadores’ que ‘pretenden desestabilizar el destino (turístico de Cancún)’. En el reportaje, apodan a Norma Madero como ‘La Cochipuerca’ y a Agustín Ambriz como ‘El Drogadicto’, afirmando que utilizan al medio para desprestigiar a los gobiernos municipal (de Benito Juárez-Cancún) y estatal”.

B. Por su parte los abogados Francisco Javier Villareal Escobedo y Raul Karín de la Rosa, “han padecido la denostación y el hostigamiento del medio de comunicación citado en el párrafo anterior, además de las redes sociales”. En el caso concreto de Francisco Javier Villareal Escobedo se ha desplegado una campaña discriminatoria en redes sociales, principalmente de la cuenta del medio “La Razón Quintana Roo”, a través de la cual se pretende hacer escarnio de su orientación sexual. De la misma manera, el portal en línea de la Revista Polémica ha publicado reportajes en los que pretende mostrar como “trans, mentiroso y pervertido al potencial beneficiario, siendo su orientación sexual blanco de afirmaciones discriminatorias, además de pretender menoscabar su patrimonio moral acusándolo de ser corrupto”

C. La situación se agrava en vista de “la nula reacción del Estado mexicano para implementar medidas que trasciendan a una efectiva seguridad de los potenciales beneficiarios y para reconocer la inexistencia de mecanismos de protección efectivos para evitar que las instituciones del Estado de Quintana Roo continúen inhibiendo su ejercicio de la libertad de expresión, o en su caso, su desempeño como defensores”.

10. El 29 de febrero de 2016 el Estado suministró información adicional, alegando que:

A. Se han iniciado las averiguaciones previas AP.148/FEADLE/2013 y AP.148/FEADLE/2014, de la Fiscalía Especial para la atención de delitos cometidos contra la libertad de expresión (FEADLE) de la Procuraduría General de la República, en relación con diversos hechos.

B. La Comisión Estatal de Derechos Humanos inició la queja número VG/BJ/405/09/2014-2, en agravio de la señora Norma Madero Jiménez y Agustín Ambriz, en contra del Gobernador del estado de Quintana Roo y el Director del Instituto de la Defensoría Pública del estado de Quintana Roo, por presuntas violaciones al derecho a la libertad de expresión. No obstante, se indica que el 3 de diciembre de 2014, la Comisión Estatal concluyó el expediente de queja por falta de interés de los propuestos beneficiarios.

C. El Estado mexicano considera que: i) ha brindado atención a los asuntos que han sido hechos de su conocimiento; ii) ha dado seguimiento a los asuntos hechos de su conocimiento a través de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; iii) ha brindado atención y ha investigado todas las denuncias que llegan a su conocimiento por parte de los propuestos beneficiarios; iv) los hechos que relatan son de hace un año aproximadamente, por lo que se desprende que no existe una situación de riesgo actual. Por consiguiente, el Estado considera que se debe desestimar la implementación de medidas cautelares para el presente caso al no acreditarse los supuestos de gravedad, urgencia y daño irreparable.

### III. ANÁLISIS SOBRE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

11. El mecanismo de medidas cautelares es parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos. Estas funciones generales de supervisión están establecidas en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH y el mecanismo de medidas cautelares es descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese Artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en las cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

12. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se

encuentra bajo conocimiento en el sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a) la “gravedad de la situación”, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b) la “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y
- c) el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

13. En cuanto al requisito de gravedad, la Comisión Interamericana estima que se encuentra cumplido, en vista de las continuas amenazas de muerte, actos de intimidación y hostigamientos que se alega ha enfrentado Norma Madero y los miembros individualizados de su equipo, en el marco del ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. En este sentido, la CIDH observa que algunos de los hechos alegados por los solicitantes estarían caracterizados por: i) amenazas de muerte y de posibles desapariciones; ii) persecuciones y hostigamientos; iii) presuntas detenciones arbitrarias; iv) discursos estigmatizantes y continuos descalificativos - que incluirían alocuciones sobre la orientación sexual de una de tales personas -, las cuales podrían constituirse en situaciones animadversión en su contra y en fuentes de riesgo. Ante estas circunstancias, la Comisión considera especialmente relevante las alegaciones respecto a que dichos actos estarían dirigidos a obstaculizar el libre ejercicio de la profesión periodística de Norma Madero y su equipo, en vista de una serie de reportajes que ha publicado la revista Luces del Siglo, sobre la función pública de algunas autoridades del estado de Quintana Roo en México. A lo largo del procedimiento, los solicitantes han alegado un supuesto contexto en el que estarían siendo objeto de ataques cibernéticos a sus páginas web con el presunto objeto de limitar la accesibilidad al portal y bloquearla, así como la presunta clonación de sus ediciones digitales e impresas, los cuales se alega estarían generando obstáculos adicionales para el ejercicio de su libertad de expresión.

14. Dentro del marco de análisis del presente requisito, la Comisión Interamericana observa que la información aportada en el presente procedimiento es consistente con información, de carácter general, que la CIDH ha recibido respecto de la situación de periodistas y comunicadores sociales en México. En este sentido, la CIDH ha tomado nota que en la última década México se ha convertido en uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo. La CIDH ha visto con preocupación el aumento acelerado de las agresiones de distinto tipo y homicidios de periodistas y comunicadores en México. Según lo registrado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, entre 2010 y 2015 habrían sido asesinados más de 55 periodistas, 6 de ellos durante el 2014 y 6 más en lo corrido del 2015<sup>2</sup>. Asimismo, de acuerdo con la información recopilada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, incluyendo aquella recibida durante la visita in loco realizada durante el 2015, en los últimos años la situación de violencia contra periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios en México ha venido en aumento sobre todo en algunas entidades federativas puntuales, a pesar de las reformas constitucionales y legislativas y la adopción de medidas por parte del Estado para salvaguardar su integridad, entre las que se cuenta la aprobación y puesta en marcha de un mecanismo de protección para periodistas y defensores de derechos humanos. Bajo este contexto, la CIDH desea señalar que ha utilizado su mecanismo de medidas cautelares a fin de solicitar a México la protección de un número importante de periodistas que han sido objeto de diferentes tipos de hostigamientos y amenazas<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> CIDH, Situación de Derechos Human en México, 31 de diciembre de 2015, párrafo 374, Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

<sup>3</sup> CIDH, Situación de Derechos Human en México, 31 de diciembre de 2015, párrafo 375, Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>



15. Tomando en consideración las características específicas del presente asunto, la Comisión considera que se ha establecido *prima facie* que los derechos a la vida e integridad personal de Norma Madero y los miembros individualizados de su equipo se encuentran en una situación de riesgo.

16. Respecto al requisito de urgencia, la CIDH considera que se encuentra cumplido, en la medida que la situación de riesgo de las personas identificadas se ha mantenido vigente a lo largo del transcurso del tiempo y a pesar de las medidas adoptadas por parte de las autoridades estatales. En este sentido, la Comisión observa que a pesar de diversas denuncias interpuestas, dichas personas continúan siendo objeto de actos de intimidación y hostigamiento como consecuencia de la labor que ejercen. Ante ello, la Comisión valora los esfuerzos realizados por el Estado Mexicano a fin de investigar los hechos denunciados, el reconocimiento de la situación de riesgo por parte de las autoridades de la CNDH de Quintana Roo y la implementación de ciertas medidas de protección para algunas de las personas identificadas. No obstante, a pesar de los importantes esfuerzos desplegados por el Estado, la Comisión Interamericana observa que el Estado no ha suministrado información consistente respecto de: i) medidas materiales específicas de protección ofrecidas o implementadas a favor de cada una de las personas identificadas en el presente procedimiento, así como la idoneidad y efectividad de las medidas implementadas destinadas a conjurar las situaciones de riesgo alegadas; iii) las acciones emprendidas a fin de evitar y prevenir posibles situaciones de riesgo; iii) los resultados concretos sobre cada una de las denuncias interpuestas, con el fin de evitar la repetición de los hechos que dieron lugar a la solicitud de medidas cautelares, incluyendo aquellas relacionadas con los alegados ataques cibernéticos y clonación de las ediciones digitales del medio de comunicación; entre otros elementos. Dadas las características del presente asunto, ante la seriedad de las amenazas reportadas y ante la posibilidad de que puedan ocurrir hechos de violencia, la Comisión Interamericana considera necesaria la implementación de medidas inmediatas de protección.

17. En cuanto al requisito de irreparabilidad, la Comisión estima que se encuentra cumplido, en la medida que la posible afectación al derecho a la vida e integridad personal, constituyen la máxima situación de irreparabilidad.

18. La Comisión recuerda a los Estados que la violencia contra periodistas o trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación que se comete a causa del ejercicio de su profesión, no solo afecta la voz de estas personas, en particular al violar su derecho a la libertad de expresión, sino que vulnera el derecho de las sociedades en general a buscar y recibir todo tipo de información e ideas de manera pacífica y libre.<sup>4</sup>

#### IV. BENEFICIARIOS

19. La Comisión considera como beneficiarios de las presentes medidas cautelares a Norma Madero Jiménez y los miembros individualizados de su equipo, los cuales se encuentran plenamente identificados en los documentos aportados en el presente procedimiento.

#### V. DECISIÓN

20. En vista de los antecedentes señalados, la CIDH considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita al Estado de México que:

- a) Adopte las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de Norma Madero Jiménez y los miembros individualizados de su equipo;
- b) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e
- c) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición, incluyendo la investigación de los alegados ataques cibernéticos a sus páginas web y la presunta clonación de sus ediciones digitales e impresas.

<sup>4</sup> Idem, párrafo 382

21. La Comisión también solicita al Gobierno de México que tenga a bien informar, dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha de la emisión de la presente resolución, sobre la adopción de las medidas cautelares requeridas y actualizar dicha información en forma periódica.

22. La Comisión desea resaltar que de acuerdo con el artículo 25 (8) de su Reglamento, el otorgamiento de la presente medida cautelar y su adopción por el Estado no constituirán prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros instrumentos aplicables.

23. La Comisión dispone a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH que notifique la presente resolución al Estado de México y a los solicitantes.

24. Aprobada a los 7 días del mes de X de 2016 por: James Cavallaro, Presidente; Francisco Eguiguren Praeli, Primer Vicepresidente; Margarete May Macaulay, Segunda Vicepresidenta; Paulo Vannuchi, Esmeralda Arosemena de Troitiño, y Enrique Gil Botero, miembros de la Comisión Interamericana.

Elizabeth Abi-Mershed  
Secretaria Ejecutiva Adjunta