



## Comisión Nacional de los Derechos Humanos

### RECOMENDACIÓN GENERAL No. 25

### **SOBRE AGRAVIOS A PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS.**

Ciudad de México, a 8 de febrero de 2016

**PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL, SECRETARIO DE MARINA, GOBERNADORES, JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, COMISIONADO NACIONAL DE SEGURIDAD, PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, SECRETARIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, PROCURADORES Y FISCALES GENERALES DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, PRESIDENTES MUNICIPALES, JEFES DELEGACIONALES Y TITULARES DE LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS.**

Distinguidos servidores públicos:

1. En el artículo 1º, párrafos primero y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que esa misma Constitución establece; asimismo, la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Igualmente, se establece la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Esto conlleva a que todos los órganos que forman parte del sistema estatal, en el marco de las atribuciones que le son conferidas por la ley, están obligadas a implementar programas tendentes a prevenir violaciones a los derechos humanos y garantizar que sean efectivamente respetados.

2. En el artículo 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se menciona, como atribución de este Organismo Nacional, proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos. En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se expide la presente Recomendación General.

3. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad en atención a lo dispuesto en los artículos 4o, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 147 de su Reglamento Interno. La información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas a través de un listado adjunto, en que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

## **I. ANTECEDENTES**

4. Las personas defensoras de derechos humanos contribuyen a la protección de los derechos fundamentales, tanto a nivel local como internacional, ayudando a construir el sistema democrático de nuestro país; no obstante, las agresiones que sufren van desde las amenazas hasta los homicidios y desapariciones por el solo hecho de realizar su actividad, ya que se vuelven incómodos tanto para algunos poderes públicos como para algunos entes privados.

5. En el artículo 1º de la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, se indica que: *“toda persona tiene derecho individual o colectivamente a promover y procurar*

*la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional y esforzarse por ellos”.*<sup>1</sup>

6. En atención a ese artículo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CmIDH) ha señalado que debe ser considerado defensor o defensora de derechos humanos “*toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional*”;<sup>2</sup> asimismo, en el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, se señala que serán consideradas como personas defensoras de derechos humanos todas aquéllas “*que actúen individualmente o como integrantes de un grupo, organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones o movimientos sociales cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos humanos*”.

7. Es importante señalar que la calidad de defensora o defensor de derechos humanos deriva principalmente de las actividades que la persona realiza y no de otro tipo de circunstancias relacionadas con el pago de sus servicios o la pertenencia a alguna organización o colectivo, de conformidad con el criterio que sobre ello ha determinado el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.<sup>3</sup>

8. La relevante labor que desempeñan las personas defensoras de derechos humanos ha sido puesta de relieve en distintos documentos, así como por diversos organismos y tribunales internacionales. En tal sentido, la CmIDH ha expresado su reconocimiento por el admirable trabajo que realizan estas personas para dar

---

<sup>1</sup> Aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144 de 9 de diciembre de 1998, art. 1.

<sup>2</sup> *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párr. 13.

<sup>3</sup> *Los Defensores de Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos*, folleto Informativo No. 29, Ginebra, 2004, pág. 8.

efectividad a los derechos humanos de los habitantes de la región americana. Reconoce que este grupo de individuos y organizaciones son el enlace entre la sociedad civil en el plano interno y el sistema de protección de los derechos humanos en el ámbito internacional, por lo que su papel en la sociedad es fundamental para garantizar y salvaguardar la democracia y el Estado de derecho.<sup>4</sup>

**9.** Las personas defensoras de derechos humanos, no obstante, enfrentan por su labor distintas amenazas que abarcan un amplio abanico de conductas en su agravio, como los controles administrativos y financieros arbitrarios; violación de su domicilio, la correspondencia y las comunicaciones; campañas de desprestigio y el inicio de acciones penales; agresiones, robos, amenazas y hostigamientos; ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas; actividades de inteligencia contra ellos así como la impunidad en las investigaciones por tales hechos, entre otras cuestiones.<sup>5</sup>

**10.** En 1998 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. Tal y como lo menciona la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos dicho instrumento está dirigido a todas las personas, no solamente a los Estados y a los defensores en sentido estricto,<sup>6</sup> en virtud de que la afectación a cualesquiera de los derechos que forman parte de la actividad de los defensores civiles implica la conculcación de libertades fundamentales que le asisten a la sociedad, por tanto, en el presente documento se hace hincapié en que toda intimidación, agresión y afectación del tipo que fuere en contra del derecho a defender lesiona gravemente al tejido social y, por ende, el Estado debe atender la sensible problemática que implican las agresiones a defensores de derechos humanos, ya que sólo de esta manera estará en aptitud de

---

<sup>4</sup> *Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores...*, Op. cit., párr. 332, pág. 59.

<sup>5</sup> *Ibidem*, párrafos 137 y siguientes.

<sup>6</sup> <http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx>

cumplir con su obligación de proteger y velar por el respeto irrestricto de los derechos de todas las personas.

**11.** El mandato sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos fue establecido como un procedimiento especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2000, con el propósito de dar apoyo a la aplicación de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. En tal virtud, mediante las resoluciones 16/5 y 25/18<sup>7</sup> el Consejo de Derechos Humanos ha dado continuidad al referido mandato nombrando para tal efecto Relatores Especiales sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, quienes en sus informes han evidenciado la subsistencia de condiciones que al interior de las naciones, como es el caso de México, limitan, criminalizan, impiden, restringen y estigmatizan la labor de los defensores civiles en agravio de la sociedad.

**12.** En el mismo sentido, y atendiendo a la incidencia e impacto de las agresiones a defensores civiles, en 1995 el Consejo de este Organismo Nacional consideró necesario ampliar las funciones del Programa Especial de Periodistas (creado en 1991 y permanente a partir de 1993) para incluir los casos de personas defensoras de derechos humanos, que en el desempeño de su labor fueran víctimas de violación a sus derechos fundamentales.

**13.** En mayo de 1997 se creó la Coordinación General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, considerando que ambos sectores son fundamentales para la consolidación de un sistema democrático y una cultura de los derechos humanos en nuestro país.

**14.** En enero de 2005 se creó la Quinta Visitaduría General, a la que fue adscrita la Dirección General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles

---

<sup>7</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 05 de agosto de 2014, párrs.14-16.

de Derechos Humanos. Por ello, este Programa tiene como principal objetivo atender las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en contra de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, procurando con ello que las autoridades se comprometan a respetar sus derechos y adquirieran mayor sensibilidad ante las posibles violaciones a los derechos fundamentales, que pudieran suscitarse por desarrollar las actividades inherentes a su labor de defensa de manera individual o colectiva.

**15.** Este Organismo Nacional observa con preocupación que el nivel de agresiones a defensores civiles se ha incrementado en los últimos cuatro años, que dichas agresiones son atribuidas frecuentemente a servidores públicos y que, no obstante lo anterior, las instituciones encargadas de la administración y procuración de justicia carecen de información sistematizada que permita identificar de manera clara y precisa el número real de agresiones y delitos cometidos en su contra vinculados a su actividad; de tal suerte que el incremento en las agresiones se pueden vincular a los altos índices de impunidad registrados en nuestro país en los últimos años, así como a la reiterada omisión por parte del Estado Mexicano de establecer protocolos de investigación en los que sea obligatorio y prioritario identificar a las personas defensoras víctimas de delitos en relación con el contexto sociopolítico inherente al desempeño de sus actividades.

**16.** Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que no obstante las numerosas agresiones en perjuicio de las personas defensoras de derechos humanos las autoridades procuradoras de justicia, en diversos casos, no han logrado esclarecer los sucesos que motivaron los ilícitos cometidos en su contra, tales como homicidios, desapariciones, lesiones, amenazas e intimidación, entre otras, con lo que han propiciado un significativo vacío de resultados en la investigación de los delitos cometidos en su perjuicio, incumpliendo su obligación de practicar las diligencias necesarias respectivas para el esclarecimiento de los hechos y el sometimiento de los casos a las instancias judiciales competentes para

que, agotado el proceso penal, se determine en su caso la plena responsabilidad de los agentes agresores de este grupo en situación de riesgo.

**17.** Lo anterior se colige de la información que las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las Entidades Federativas proporcionaron a este Organismo Nacional en respuesta a las solicitudes que les fueron realizadas a fin de documentar la presente Recomendación General, de las que se advierte que un mínimo porcentaje de éstas identifica los casos relativos a delitos cometidos en agravio de defensores civiles, lo que se puede advertir en el siguiente cuadro que contiene información actualizada al 30 de noviembre de 2015:

	<b>ESTADO</b>	<b>INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LAS PROCURADURÍAS Y/O FISCALÍAS GENERALES DE JUSTICIA</b>
<b>1</b>	<b>AGUASCALIENTES</b>	Comunicó que no tiene registro de homicidios, desapariciones, agresiones cometidas en contra de defensores, ni ataques a sus instalaciones.
<b>2</b>	<b>BAJA CALIFORNIA</b>	Comunicó que de la búsqueda realizada se advierte que no tiene información relacionada con casos de defensores.
<b>3</b>	<b>BAJA CALIFORNIA SUR</b>	Comunicó que de la búsqueda realizada se advierte que no tiene información relacionada con casos de defensores.
<b>4</b>	<b>CAMPECHE</b>	Comunicó que no ha tenido conocimiento de delitos en agravio de personas defensoras.
<b>5</b>	<b>COAHUILA</b>	Comunicó que se encuentra en trámite una averiguación previa por el delito de robo.
<b>6</b>	<b>COLIMA</b>	Comunicó que no registró incidencia delictiva relacionada con defensores civiles.
<b>7</b>	<b>CHIAPAS</b>	Comunicó que tiene 20 averiguaciones previas relativas a agresiones en agravio de defensores civiles de los derechos humanos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 se encuentran en reserva.</li> <li>• 7 con acuerdo de no ejercicio de la acción penal.</li> <li>• 6 en las que se ejerció la acción penal.</li> <li>• 3 en trámite.</li> </ul> Comunicó que registró 23 actas administrativas por agresiones a defensores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 se mandaron al archivo.</li> <li>• 1 a la reserva.</li> <li>• 2 se encuentran en trámite.</li> </ul>

		<p>Comunicó que tiene 4 carpetas de investigación iniciadas por agresiones en contra de defensores civiles:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 en trámite.</li> <li>• 3 se determinó la abstención de la investigación.</li> </ul> <p>En relación con los atentados en contra de instalaciones de organizaciones defensoras de derechos humanos informó lo siguiente:</p> <p>4 averiguaciones previas por atentados cometidos contra instalaciones de defensores civiles:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 fueron consignadas</li> <li>• 1 se promovió el no ejercicio de la acción penal.</li> </ul> <p>Comunicó que tiene dos actas administrativas por atentados, en 1 se determinó el archivo y en la otra la consulta de reserva.</p>
8	<b>CHIHUAHUA</b>	<p>Comunicó que de acuerdo a los datos que obran en el sistema Justicia-Net, de 2008 a 2015, la Fiscalía General de ese Estado registró a 16 carpetas de investigación relacionadas con víctimas con algún tipo de relación ocupacional con organismos de derechos humanos.</p> <p>Respecto de 3 homicidios de personas defensoras, informa que 2 casos fueron consignados, agotado el procedimiento penal, en uno de ellos se dictó sentencia condenatoria y en otro absolutoria, mientras que el tercero se encuentra en integración.</p>
9	<b>CIUDAD DE MÉXICO</b>	<p>Comunicó que a partir de 2010, se crea la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales y se le encomienda la atención de delitos en donde se encontraran involucradas personas defensoras de derechos humanos, se comenzó a sistematizar dicha información.</p> <p>En consecuencia, proporcionó la información que obra en el sistema del 23 de mayo de 2010 al 31 de mayo de 2015, de la cuales se advierte que registró la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 22 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación por el delito de amenazas, de las cuales 1 ha sido consignada.</li> <li>• 6 por robo, de las cuales 1 ha sido consignada.</li> <li>• 1 denuncia de hechos.</li> <li>• 1 por intervención de comunicación privada.</li> <li>• 1 por lesiones dolosas por arma blanca; 1 por violación a la comunicación privada.</li> <li>• 1 persona ausente (masculino).</li> <li>• 1 por agresiones a instalaciones de organizaciones defensoras de derechos humanos.</li> </ul> <p>En cuanto a sentencias refiere que no tiene registro de sentencia relacionada con alguna víctima que sea defensor de derechos humanos.</p>

10	<b>DURANGO</b>	Comunicó que no se localizó registro alguno relacionado con defensores.
11	<b>MÉXICO</b>	Comunicó que tiene una averiguación previa en integración por el delito de lesiones en agravio de un trabajador de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
12	<b>GUANAJUATO</b>	Comunicó que después de realizar una búsqueda en los registros electrónicamente sistematizados no se localizó información relacionada con defensores civiles.
13	<b>GUERRERO</b>	Comunicó que no se encontraron antecedentes relacionados con homicidios, desapariciones y agresiones en agravio de personas defensoras de derechos humanos, así como atentados en contra de las instalaciones que ocupan, sin embargo a la petición expresa realizada por este Organismo Nacional relativo a 6 casos informó lo siguiente:  En 4 casos las averiguaciones previas respectivas se encuentran en integración. 2 casos se han judicializado y se encuentran en etapa de instrucción.
14	<b>HIDALGO</b>	No proporcionó información.
15	<b>JALISCO</b>	Comunicó que radicó 2 averiguaciones previas por los delitos de homicidio doloso, en trámite; una por desaparición, también en trámite.
16	<b>MICHOACÁN</b>	Comunicó que no se encontró expediente de averiguación previa o carpeta de investigación instaurados por agravios cometidos a defensores de derechos, salvo la carpeta de investigación iniciada con motivo al ataque a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de 19 de junio de 2015, en trámite por el delito de daños.
17	<b>MORELOS</b>	No proporcionó información.
18	<b>NAYARIT</b>	Comunicó que no se ha registrado caso alguno de homicidio, desaparición y/o agresiones o evento delictivo en agravio de Defensores Civiles y tampoco respecto de atentados en contra de sus instalaciones.
19	<b>NUEVO LEÓN</b>	Comunicó que no se encontró registro relativo a homicidios, agresiones y desapariciones en agravio de defensores civiles.
20	<b>OAXACA</b>	Comunicó que se tiene registrada una averiguación previa relativa al homicidio de un defensor y las lesiones de otras personas, la cual fue consignada ante el Juzgado Mixto de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, en la cual el Juez del Estado dictó sentencia absolutoria a los procesados, el agente del Ministerio Público apeló dicha determinación encontrándose a la fecha pendiente la determinación respectiva.  Comunicó respecto del homicidio de otro defensor verificado en el municipio de Santiago Juchitahuaca que se encuentra en integración ya que no se ha logrado la identificación de los probables responsables.  Se detuvo al probable responsable del homicidio de dos personas

		<p>defensoras.</p> <p>Respecto del homicidio de otra persona defensora, informa que se tiene localizado al probable responsable en los Estados Unidos de Norteamérica, por lo que el procedimiento de extradición se llevará a cabo en el Distrito donde se le ubicó.</p> <p>Comunicó que tiene registro de 33 casos relativos a agresiones a mujeres defensoras de derechos humanos; 36 a varones defensores.</p> <p>4 averiguaciones previas por agresiones consignadas, una judicializada.</p>
21	<b>PUEBLA</b>	<p>Comunicó un caso en el que se ejerció acción penal por el delito de homicidio calificado y robo de vehículo.</p> <p>Comunicó de otro caso en el que se dictó auto de formal prisión por el delito de homicidio calificado en agravio de un defensor de derechos humanos.</p>
22	<b>QUERÉTARO</b>	Comunicó que después de haber realizado una búsqueda advierte que no se cuenta con antecedentes por delitos en agravio de defensores civiles.
23	<b>QUINTANA ROO</b>	Comunicó que no tiene información.
24	<b>SAN LUIS POTOSÍ</b>	Comunicó que no cuenta con información de la que se desprenda agravios a defensores civiles de derechos humanos, ni atentados a sus instalaciones.
25	<b>SINALOA</b>	<p>En atentados informa sobre una averiguación previa por ataque con arma de fuego a las instalaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa. A la fecha se encuentra en trámite.</p> <p>En otro caso se propuso la RESERVA.</p> <p>Comunicó de caso diverso en el que la averiguación previa fue consignada, radicándose el proceso correspondiente en el que se dictó sentencia absolutoria, el MP promovió recurso de apelación, se encuentra en trámite.</p>
26	<b>SONORA</b>	<p>Respecto de homicidios, desapariciones y agresiones cometidas en agravio de personas defensoras informa que las estructuras de las bases de datos que obran en la Dirección General de Sistemas de Información y Política Criminal de esa Procuraduría no cuentan con un campo específico que contemple esa cualidad, por lo que requeriría un padrón o listado con los nombres de las personas defensoras para formular un criterio de búsqueda en los registros existentes.</p> <p>Respecto de atentados a instalaciones de personas defensoras, informó que se cuenta con un registro, por el delito de daños, que a la fecha del informe se encuentra en trámite.</p>
27	<b>TABASCO</b>	Comunicó dos casos relativos a homicidios de personas defensoras,

		consignados, No precisa la etapa del proceso penal respectiva.
<b>28</b>	<b>TAMAULIPAS</b>	Comunicó que tiene un caso por el delito de amenazas, actualmente en reserva.
<b>29</b>	<b>TLAXCALA</b>	Comunicó la radicación de una averiguación previa por el homicidio de un defensor.
<b>30</b>	<b>VERACRUZ</b>	Una averiguación previa por el delito de lesiones dolosas, se remitió por incompetencia.  Daños dolosos, la AP se mandó a reserva.  Respecto de la otra averiguación previa por homicidio se informó que se dictó auto de vinculación a proceso.  No obstante, la Dirección de Control de Procesos informó que no se captura la calidad de los agraviados por lo que no es posible determinar si son defensores.
<b>31</b>	<b>YUCATÁN</b>	Comunicó que no tiene información.
<b>32</b>	<b>ZACATECAS</b>	Comunicó que no tiene información.
	<b>PGR</b>	Respecto del número de sentencias definitivas informa que no cuenta con la información por carecer de un área de control, registro y seguimiento de casos en proceso.

**18.** Del cuadro inserto se colige que la Procuraduría General del Estado de Sonora y la Fiscalía del Estado de Veracruz manifestaron desconocer si las víctimas de delitos son personas defensoras de derechos humanos, en virtud de que su sistema de registro no identifica los casos relacionados con esta población, omisión que evidencia que el proceso de investigación es deficiente en virtud de que la institución del Ministerio Público no analiza el contexto relativo a la actividad desarrollada por la víctima en su carácter de defensor de derechos, ignorando con ello las condiciones especiales de riesgo que enfrenta en atención a la calidad de sus agentes agresores que en ocasiones son servidores públicos.

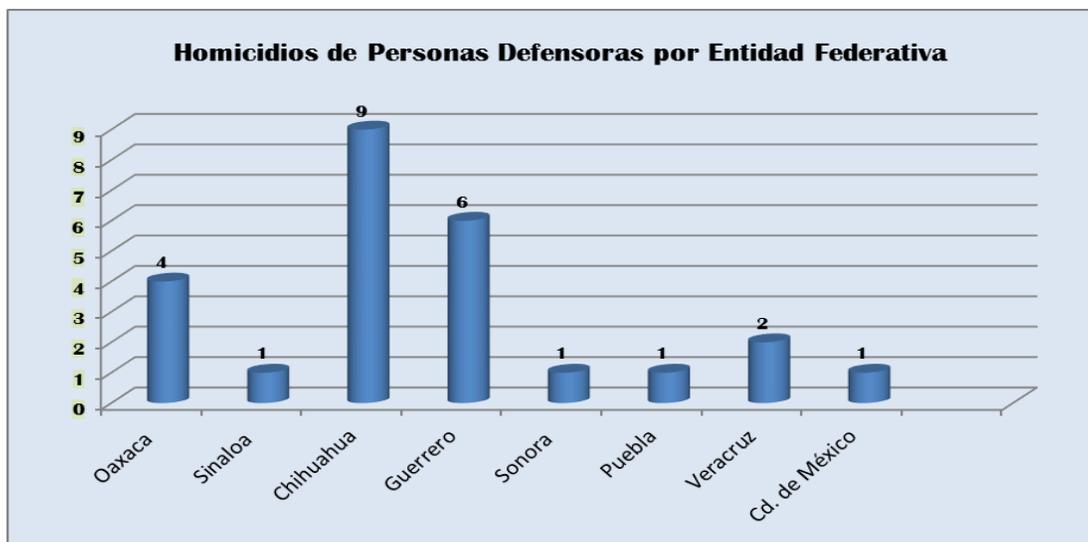
**19.** Preocupa sensiblemente que las Procuradurías de los Estados de Hidalgo y Morelos no hayan proporcionado a este Organismo Nacional información alguna

relativa al número de casos relacionados con agresiones, homicidios y desapariciones en agravio de personas defensoras y tampoco respecto del número de casos concernientes a atentados en contra de sus instalaciones, situación que evidencia la falta de cooperación con esta Institución.

**20.** Además, es importante mencionar que una parte importante de la ausencia de información por parte de las procuradurías locales, deriva de la falta de fiscalías o unidades especializadas en la persecución de delitos en contra de personas defensoras de derechos humanos.

**21.** Lo anterior se hace aún más necesario en aquellas entidades donde ocurren más agresiones en contra de estas personas, por lo que resulta conveniente su creación. Es determinante que estas fiscalías o unidades especializadas cuenten con un grupo especializado dotado de los elementos técnicos y una capacitación adecuada que le permita realizar las investigaciones profesionales que lleven a la identificación de los responsables de las agresiones a las personas defensoras de derechos humanos.

**22.** De los registros con que cuenta el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de este Organismo Nacional, así como de la información proporcionada por las diversas Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia, se advierte que los Estados de Chihuahua, Guerrero y Oaxaca, ocupan los tres primeros lugares respecto del número de homicidios verificados en el periodo comprendido entre enero de 2010 al 31 de diciembre de 2015, tal como se muestra en la siguiente gráfica:



23. Del análisis de la información con que cuenta esta Comisión Nacional se ha advertido un incremento en el número de personas defensoras asesinadas y, en general, un incremento en las agresiones cometidas en contra de este grupo especialmente a partir de 2011.

24. Del 1° de enero de 2006 al 31 de diciembre de 2015,<sup>8</sup> en el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de este Organismo Nacional se han integrado un total de **380** expedientes respecto de casos de personas defensoras.

25. Durante el último lustro (2011-2015) el número de quejas radicadas en el marco del Programa citado representa el 70.27% del total de quejas recibidas en el periodo de 2006 al 31 diciembre de 2015 como se aprecia en el siguiente cuadro:

Quejas relativas a personas defensoras radicadas en el Programa	
2006	18
2007	14
2008	15

<sup>8</sup> En el presente apartado se consideró el periodo que se indica a fin de establecer el índice porcentual de incremento del número de casos registrados de 2006 a 2010 y el que corresponde de 2011 al 31 de diciembre de 2015.

2009	18
2010	48
2011	59
2012	52
2013	55
2014	45
2015	56

**26.** Con el propósito de proteger la labor de las personas defensoras de derechos humanos en México y con el ánimo de contribuir a que no queden impunes los agravios que han sufrido, este Organismo Nacional también solicitó información a todas las Comisiones Estatales de Derechos Humanos del país en la que se precisara, del 1 de enero de 2000 hasta la fecha de la solicitud realizada en 2015, el número de casos relativos a agresiones a personas defensoras de los que ha tenido conocimiento, detallando el nombre de las víctimas, fecha de los hechos, y el número de Recomendaciones emitidas. También que explicaran aquellos casos en que se acreditó la responsabilidad de autoridades o servidores públicos; si en la entidad federativa correspondiente existe una ley especial para la atención de personas defensoras de derechos humanos y/o algún organismo especializado en la protección de esos colectivos. La información recabada se concreta en el siguiente cuadro:

INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LAS COMISIONES ESTATALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS				
NO.	ORGANISMO ESTATAL	QUEJAS POR AGRAVIO A DEFENSORES	RECOMENDACIONES EMITIDAS	LEYES U ORGANISMOS ESPECIALIZADOS
1.	<b>AGUASCALIENTES</b>	No se encontraron quejas relacionadas con tema.	No proporcionó información.	No hay ley en la materia.
2.	<b>BAJA CALIFORNIA</b>	No hay registro.	Sin recomendaciones emitidas en la materia.	No proporcionó información.
3.	<b>BAJA CALIFORNIA SUR</b>	No hay registro de quejas con motivo de agravio a personas defensoras.	No proporcionó información.	No existe ley ni organismo especializado.

4.	<b>CAMPECHE</b>	Se iniciaron 5 expedientes de queja sin especificar en agravio de que grupo.	No proporcionó información.	No hay ley en la materia.
5.	<b>CHIAPAS</b>	Unicamente remite información relacionada con personas periodistas.	No proporcionó información.	Existe una Fiscalía Especializada de Protección y Atención a ONGS para la defensa de los derechos humanos.
6.	<b>CHIHUAHUA</b>	Desde 2008, se tuvo conocimiento de 10 casos donde defensores fueron asesinados y 4 amenazados.	1 Recomendación emitida.	No hay ley en la materia.
7.	<b>COAHUILA</b>	En el periodo señalado informó que existen 20 casos sin especificar el grupo vulnerado.	1 Recomendación emitida.	No hay ley relativa a la materia.
8.	<b>COLIMA</b>	Desde 2000 se recibieron 10 quejas sin hacer distinción del grupo vulnerado.	No hay Recomendaciones.	No ley en la materia.
9.	<b>CIUDAD DE MÉXICO</b>	De 2010 a la fecha de la respuesta de la solicitud se habían registrado 18 quejas relacionadas con el tema de defensores de derechos humanos.	Se emitieron 2 Recomendaciones.	El 10 de agosto de 2015 entró en vigor la Ley de Defensores y Periodistas.
10.	<b>DURANGO</b>	No hay registro de quejas en agravio de defensores.	No proporcionó información.	No hay ley en la materia. Existe la Vicefiscalía de Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito, perteneciente a la Fiscalía General del Estado, en la cual se atienden los casos relativos al tema.
11.	<b>EDO. MÉXICO</b>	Del 2009 al 15 de abril de 2015 se registraron 38 quejas.	No proporcionó información.	No existe ley en la materia.
12.	<b>GUANAJUATO</b>	No hay registro de quejas.	No proporcionó información.	No hay ley en la materia. Existe un proyecto.
13.	<b>GUERRERO</b>	Del 2008 a 2015, se registraron 23 quejas.	1 Recomendación emitida.	Cuentan con la Ley 391 de Protección de los Defensores de los Derechos

				Humanos.
14.	<b>HIDALGO</b>	No hay registro de quejas en agravio de defensoras.	No proporcionó información.	Existe la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salva Guarda de los Derechos para el Ejercicio del Periodismo.
15.	<b>JALISCO</b>	No hay registro de quejas en agravio a personas defensoras.	No proporcionó información.	No hay Ley en la materia; sin embargo, el artículo 5 de la ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco establece una directriz en su favor.
16.	<b>MICHOACÁN</b>	No hay registro de quejas.	No proporcionó información.	No hay ley en la materia.
17.	<b>MORELOS</b>	No existe registro de quejas.	No proporcionó información.	No hay ley en la materia
18.	<b>NAYARIT</b>	No hay registro de quejas.	No proporcionó información.	No hay ni ley ni organismo especializado.
19.	<b>NUEVO LEÓN</b>	De 2009 a la fecha se registraron 5 casos.	Se emitieron 3 Recomendaciones.	No existe ley en la materia.
20.	<b>OAXACA</b>	Del 2000 al 2015 se registraron 25 quejas en agravio a personas defensoras de derechos humanos.	No proporcionó información.	No existe ni ley ni organismo relacionado con la materia.
21.	<b>PUEBLA</b>	Del periodo reportado se registraron 38 quejas en agravio a personas defensoras.	No proporcionó información.	No existe ni ley ni organismo relacionado con la materia.
22.	<b>QUERÉTARO</b>	No hay registro de quejas.	No proporcionó información.	No hay ley. No hay organismo de protección relacionado con la temática.
23.	<b>QUINTANA ROO</b>	No existen registros de quejas en agravio de personas defensoras.	No proporcionó información.	En agosto de 2015 fue aprobada la Ley para la Protección de Personas Defensoras de

				Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.
24.	<b>SAN LUIS POTOSÍ</b>	Del 2007 a 2014 se tramitaron 2 quejas.	No existen Recomendaciones emitidas.	Hay una Ley de protección a periodistas.
25.	<b>SINALOA</b>	Del 1º de enero de 2008 al 30 de abril de 2015 se registraron 6 quejas a personas defensoras de derechos humanos.	2 casos se concluyeron por Recomendación	No hay ley en la materia.
26.	<b>SONORA</b>	No existen registros de quejas en agravio de personas defensoras.	No proporcionó información.	No hay ley en la materia.
27.	<b>TABASCO</b>	En el periodo revisado existe un registro de 2 quejas.	1 se concluyó un caso por Recomendación.	No proporcionó información.
28.	<b>TAMAULIPAS</b>	Se registraron 2 quejas.	Se emitió 1 Recomendación y un acuerdo de no responsabilidad.	No hay ley ni organismo relacionados con la materia.
29.	<b>TLAXCALA</b>	Se registraron 2 quejas sin precisar el grupo vulnerado.	No proporcionó información.	No hay ley especial en la materia. Ni organismo especializado.
30.	<b>VERACRUZ</b>	Se registraron de 2013 a la fecha 3 casos.	No proporcionó información.	No existe ley ni organismo respecto de defensores
31.	<b>YUCATÁN</b>	En el periodo reportado, no existen registros de quejas en agravio de personas defensoras.	No proporcionó información.	Tampoco existe una ley especial ni organismo especializado en la protección de esos colectivos.
32.	<b>ZACATECAS</b>	No hay registro de quejas en agravio de personas defensoras.	No proporcionó información.	No cuenta con alguna ley en la materia.

27. De la información referida en el cuadro inserto, se infiere que solamente algunos organismos estatales protectores de derechos humanos cuentan con una base de datos en la que se registran los casos en que está involucrada una persona defensora, sus datos generales y el grupo que está representando o

defendiendo, ya que en la mayoría de los casos mencionaron no contar con esa información.

**28.** Los estados de Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo y Ciudad de México informaron que existe algún organismo de defensa o ley que se encarga específicamente de la protección de este grupo de personas; sin embargo, los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas comunicaron que no cuentan con ley especial relativa a la protección y defensa de las personas defensoras de derechos humanos, con lo cual es evidente que los órganos de investigación y procuración de justicia no consideran, ni evalúan el nivel de riesgo relativo a su labor, lo que incide en que las investigaciones concernientes a los delitos cometidos en su agravio no son efectivas, en tanto omiten incorporar el análisis del contexto de las personas defensoras, aspecto determinante para estar en posibilidad de identificar las causas reales y agresores específicos que vulneran sus derechos.

**29.** Por lo anterior, esta Comisión Nacional considera que es importante que las Procuradurías y Fiscalías Generales establezcan protocolos de investigación, así como programas o áreas especializadas en los que se privilegie el análisis del contexto sociopolítico que enfrenta la víctima del delito en su calidad de defensor de derechos humanos, a fin de canalizarlos de manera inmediata a estas unidades en las que los servidores públicos se encuentren capacitados y sensibilizados para su atención, así como para la investigación de delitos cometidos en su agravio.

**30.** De las quejas iniciadas en los últimos años en esta Comisión Nacional, se advierte una falta de resultados en la investigación de los delitos cometidos en agravio de las personas defensoras de derechos humanos, presumiblemente,

vinculada a la inadecuada y deficiente capacitación y sensibilización de los servidores públicos que intervienen en la integración de las averiguaciones previas, pues frecuentemente omiten considerar elementos como la diversidad y poder de daño de los agentes agresores, tipos de amenazas, así como los niveles de riesgo que enfrentan quienes ejercen el derecho a defender, lo que se traduce en un inadecuado y deficiente acceso a la justicia.

**31.** Las quejas atendidas en el período de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2015, así como los datos registrados en los informes realizados por diversas organizaciones civiles,<sup>9</sup> demuestran un incremento en el índice de agravios en perjuicio de personas defensoras, motivo por el cual este Organismo Nacional realiza un análisis respecto de la ausencia de resultados por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia en el país, a fin de proponer alternativas con las cuales se contribuya a garantizar la labor de este grupo de personas.

**32.** Los órganos del Estado están obligados a garantizar el respeto a los derechos de los gobernados en general y, en particular, evitar que se cometan abusos en perjuicio de las personas defensoras, por lo que deben implementar todas aquellas acciones para enfrentar y erradicar la violencia en contra de este grupo de personas en todo el país, ya sea ejercida de forma individual o colectiva.

**33.** El Estado debe garantizar a las personas defensoras de derechos humanos la erradicación de la violencia en su contra implementando acciones preventivas, por ejemplo, por medio de la educación, con el fin de no crear estigmas que obstaculicen su labor, sensibilizando a los servidores públicos que intervienen en la procuración e impartición de justicia respecto del impacto social que tienen las agresiones a este grupo en situación de riesgo.

---

<sup>9</sup> ESPACIO\_OSC para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas, *Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, México, julio 2015, págs. 27 y 28.

**34.** La posición de las personas defensoras de derechos humanos las coloca como un sector en riesgo, debido a la sobreexposición a las agresiones y a otras violaciones a sus derechos humanos tanto por servidores público como por particulares, en tal virtud, es necesario proponer la creación de mecanismos adecuados desde los diferentes campos de acción, es decir, a partir del análisis de los contextos social, político y económico que se interrelacionan en función de los grupos en situación de vulnerabilidad a los que representan, como es el caso de niños, niñas y jóvenes, comunidad LGBTTTI, pueblos indígenas, mujeres, personas migrantes, entre otros, mediante los que se garantice el ejercicio de su labor en condiciones de libertad y seguridad.

## **II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA**

A continuación se analizará el contexto y la situación de las personas defensoras de derechos humanos en nuestro país y se expondrán las violaciones específicas a estos derechos en su agravio.

**35.** Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son consideradas personas defensoras de derechos humanos todas aquellas que actúen de manera individual o como integrantes de un grupo, organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones o movimientos sociales cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos humanos.

**36.** Las personas defensoras de derechos humanos enfrentan distintas amenazas que abarcan variadas conductas en su contra así como la impunidad en las investigaciones por tales hechos; al respecto, en las *Observaciones preliminares de la visita in loco* realizada por la *CmIDH* de la Organización de los Estados Americanos a México, publicadas el 2 de octubre de 2015, se hace referencia a la situación de hostigamiento y amenaza contra defensores y defensoras, información obtenida de los diversos testimonios recabados por ese organismo internacional durante su visita, a través de los cuales advirtió que el

clima de inseguridad, desprestigio y estigmatización vinculadas a la labor de defensa de derechos humanos subsiste en México, en algunos casos derivado de presiones a las que estarían siendo sujetos los operadores de justicia de primera instancia y fiscales cuando investigan y conocen casos de violaciones a los derechos humanos en agravio de este grupo, así como a la corrupción de funcionarios estatales.<sup>10</sup>

**37.** Ante esta situación, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en el “*Examen de los informes presentados por los Estados Parte, en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*”, correspondiente al 98° periodo de sesiones verificado durante 2010, expresó como uno de los principales motivos de preocupación la falta de progresos significativos relacionado con la protección de los defensores de derechos humanos, por lo que recomendó al Estado Mexicano tomar medidas inmediatas para proteger eficazmente a este grupo en situación de riesgo, cuyas vidas y seguridad corren peligro a causa de sus actividades de defensa; asimismo, le requirió velara por la investigación inmediata, efectiva e imparcial de las amenazas, ataques violentos y asesinatos cometidos en su agravio.<sup>11</sup>

**38.** Los Estados deben otorgar una especial atención a ciertos grupos de defensores que están más expuestos al menoscabo de sus derechos; entre los que se encuentran los defensores comunitarios que realizan manifestaciones públicas, los líderes indígenas que defienden los derechos de sus pueblos, las mujeres defensoras de derechos humanos que en razón de su género están expuestas a amenazas o ataques de índole sexual, así como los defensores de la comunidad LGBTTTI.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Apartado* Violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos.

<sup>11</sup> Párr. 20. pág. 7.

<sup>12</sup> *Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores...*, *Op. Cit.*, párr. 336.

**39.** El informe realizado por la organización Oxfam México “Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político 2015”,<sup>13</sup> refiere que en México la mayor parte de la población no cuenta con ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios básicos, mientras que en un pequeño sector se concentra la riqueza, lo que evidencia el profundo nivel de desigualdad social que actualmente existe en nuestro país. Estas condiciones son propicias para el desarrollo y subsistencia de problemas como la intolerancia, la inequidad y discriminación social respecto de la participación de los diversos grupos sociales en la toma de decisiones, lo que aleja al país del proceso de fortalecimiento de un sistema democrático y libre.

**40.** Las manifestaciones públicas relacionadas con la defensa de los derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales se han incrementado para exigir que el Estado provea y garantice las condiciones mínimas para su debida tutela. Lamentablemente, también se ha incrementado el número de agresiones en contra de activistas, quienes han sido objeto de amenazas, actos de intimidación, detenciones arbitrarias, injerencias y retenciones ilegales, desapariciones e inclusive homicidios con motivo de su labor de defensa, con la grave característica de que dichas agresiones cumplen con dos finalidades, por un lado censurar e impedir la consecución de los objetivos que se persiguen y, por otro, difundir miedo, disuadir respecto de la lucha en la defensa de las libertades fundamentales mediante agresiones que son ejemplificativas al intimidar no solo a las personas defensoras, sino también a la población en general que pudiera participar en tales protestas.

**41.** Numerosos observadores internacionales han insistido en que el nivel de agresiones en agravio de defensores civiles de derechos humanos ha aumentado, y que en la actualidad subsisten obstáculos para la protesta social y estigmatización de la labor de defensores civiles.

---

<sup>13</sup> Pág. 16

**42.** En los últimos cinco años, la Comisión Nacional ha documentado diversos casos de agresiones a defensores civiles de derechos humanos, entre los que destacan los indicados en los párrafos 68 a 77; 85 a 92; 98 a 100 y 102 de la presente Recomendación, con lo que se pone de manifiesto de nueva cuenta la omisión a cargo del Estado Mexicano de proveer condiciones de seguridad en las que los derechos a la defensa, libre expresión y manifestación de ideas, reunión, asociación, circulación, entre otros, sean efectivamente garantizados y respetados.

**43.** Este Organismo Nacional tiene conocimiento que tratándose de líderes comunitarios, campesinos e indígenas las agresiones se relacionan frecuentemente con las actividades de defensa que realizan para la protección de tierras y territorios a los que se encuentra estrechamente vinculada a su identidad cultural y autonomía, así como la protección de recursos naturales y especies endémicas en esas zonas.<sup>14</sup> Esta labor de defensa adquiere una dimensión trascendental al relacionarse en algunas ocasiones con el fenómeno de desplazamiento del que pueden ser víctimas, con lo que su organización social se ve desarticulada al perder el referente comunitario, lo que a su vez propicia que dichas comunidades se vean expuestas a condiciones de marginación mucho más graves a aquellas que ya enfrentaban, así como un acceso deficiente o nulo a la justicia, lo que implica una serie de violaciones a sus derechos humanos.

**44.** En ese contexto, las agresiones a los defensores comunitarios, campesinos e indígenas propicia de manera indirecta la subsistencia de condiciones que vulneran los derechos fundamentales de otros grupos que los primeros defienden y representan. Por ello, es necesario que la sociedad comprenda que las agresiones a defensores civiles no se limita a ellos en estricto sentido, sino que trasciende al tejido social, de ahí su profundo impacto.

---

<sup>14</sup> Caso de V1, cuyo desarrollo se expone en el cuerpo de la presente Recomendación General. (Párrafo 67)

**45.** De acuerdo con informes de diversas organizaciones civiles publicados entre 2013 y 2015<sup>15</sup> la violencia en contra de las mujeres ha aumentado en los últimos años, es cierto que diversos sectores han denunciado públicamente el extremo nivel de violencia que ha afectado la labor de organizaciones civiles y personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos, pero también es cierto que la sensible situación que enfrentan las mujeres defensoras no ha sido reconocida en su especial dimensión, características y gravedad.

**46.** La CmIDH<sup>16</sup> ha expresado que existe una especial vulnerabilidad de las mujeres que defienden los derechos humanos de otras, circunstancia que agrava la situación de riesgo que enfrentan ya que recrudece las condiciones de discriminación en su contra.

**47.** La Relatora Especial sobre la situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en el tercer informe al Consejo de Derechos Humanos de 2011 señaló que: *“Las defensoras de los derechos humanos y las activistas dedicadas a promover los derechos de la mujer o las cuestiones de género en América son las que parecen estar más expuestas a los asesinatos o a los intentos de asesinato.”*<sup>17</sup>

**48.** En el caso de las mujeres defensoras las agresiones y actos de intimidación se dirigen con mayor frecuencia a su familia como una forma de ejercer presión

---

<sup>15</sup> *Agresiones contra Defensoras de Derechos Humanos en Mesoamérica*, Informe 2012-2014; Iniciativa Mesoamericana Defensoras de Derechos Humanos; *Informe: Situación de las mujeres defensoras de Derechos Humanos en México, 2009-2012*. Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México, JASS y Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca; *¡Defensoras bajo ataque! Promoviendo los derechos sexuales y reproductivos en las Américas*, Amnistía Internacional, 2015.

<sup>16</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. párr. 512.

<sup>17</sup> *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, párr. 65.

directa y, desafortunadamente, mucho más efectiva en contra de la actividad que desempeñan.

**49.** En consecuencia, la CmlDH se ha pronunciado enfáticamente en contra de la violencia de género que se manifiesta por medio de asesinatos, violencia sexual y/o doméstica en contra de las mujeres, ya que por razón de género enfrentan condiciones específicas que requieren protocolos de atención especial, puesto que el nivel de riesgo que enfrentan de por sí en virtud de su labor como defensoras, se incrementa en función de su género y entorno sociocultural.

**50.** Las mujeres defensoras comunitarias enfrentan un entorno que les sitúa en una posición de extrema vulnerabilidad, debido a que generalmente se les excluye de sus familias y núcleos sociales al ser consideradas como “transgresoras” del orden y de los roles tradicionales de su comunidad, de tal manera que ante la falta de reconocimiento social de su labor, las condiciones en que se desarrollan son aún más difíciles y complejas, además de que frecuentemente carecen de apoyos económicos. A todo ello se suman las difíciles condiciones geográficas de las comunidades en las que habitan, lo que propicia su aislamiento físico por que el acceso a medios de transporte, comunicación e información es nulo y/o deficiente, traduciéndose en un incremento en el nivel de riesgo para su integridad y la de sus familias respecto de la efectividad de los protocolos de emergencia que se llegan a implementar.

**51.** Estas circunstancias particulares que deben atenderse cuando la víctima de agresiones es una mujer, revisten especial importancia en virtud de que la situación de riesgo se agrava al vincularse con los lazos familiares y afectivos directos, como puede ser en su calidad de madre, hermana, hija, etc; aunado al rol de género que la coloca en una situación de mayor vulnerabilidad. Al respecto la CrIDH en diversos casos se ha pronunciado de manera particular sobre este tema, por ejemplo, en el “*Caso González y otras (campo algodnero) vs. México*”, la CrIDH

señaló que el deber de investigar siguiendo los estándares establecidos por ese mismo Tribunal *“tiene alcances adicionales cuando se trata de una mujer que sufre una muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres”*.<sup>18</sup>

**52.** De igual manera, en el *“Caso Rosendo Cantú y otra vs. México”*, la CrIDH determinó que: *“En los casos de violencia contra la mujer las obligaciones genéricas establecidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana se complementan y refuerzan para aquellos Estados que son parte, con las obligaciones derivadas del tratado interamericano específico, la Convención Belem do Pará. En su artículo 7.b dicha Convención obliga de manera específica a los Estados Parte a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”*.

**53.** En el último caso en cita la CrIDH refiere que *“ante un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección”*.<sup>19</sup>

**54.** En el *“Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala”*, la CrIDH señaló que la ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual las agresiones pueden ser toleradas y aceptadas, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres,

---

<sup>18</sup> Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 293.

<sup>19</sup> Sentencia de 31 de agosto de 2010, párr. 177.

así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia.<sup>20</sup>

**55.** Amnistía Internacional publicó en el diciembre de 2015 un informe denominado *“¡Defensoras bajo ataque! promoviendo los derechos sexuales y reproductivos en las Américas”*,<sup>21</sup> el cual refiere que “[...] la persistencia de altas tasas de violencia contra las mujeres y las personas lesbianas, gay, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI), hace que por el trabajo de promoción de respeto y protección de los derechos sexuales y reproductivos de las primeras, y la defensa del derecho a no sufrir discriminación en razón de la orientación sexual y la identidad de género, las personas defensoras se convierten en un blanco de la violencia. (...) Muchos de estos ataques son similares a los ataques que enfrentaría cualquier persona que defiende los derechos humanos. Van desde la estigmatización y desacreditación, la interceptación de sus comunicaciones, su judicialización y llegan hasta la intimidación y las amenazas contra su vida y su integridad. Sin embargo, éstos ataques se manifiestan de manera distinta y tienen un impacto diferenciado cuando se trata de defensoras de derechos sexuales y reproductivos, (...)”.

**56.** La mejor manera de combatir las agresiones en contra de las defensoras de derechos humanos pasa por incluir la prevención de las mismas, así como la investigación y la sanción a los responsables de tales agresiones.

**57.** Los riesgos a los que se enfrentan las personas defensoras de derechos humanos deben recibir la mayor atención por parte de las autoridades responsables de la investigación de las agresiones, pues además de que con ello se previenen y protegen sus derechos humanos, se evita que esas conductas inhiban el trabajo de

---

<sup>20</sup> Sentencia de 19 de mayo de 2014, párr. 208. Véase: *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, No. 4, Género, 2015.

<sup>21</sup> Pág. 5.

los miles de defensores que día a día prestan sus servicios en favor de la comunidad y de la protección de los derechos humanos.

**58.** La CrIDH ha señalado en el “*Caso Huilca Tecse vs. Perú*”, relacionado con el homicidio de un defensor de derechos humanos, que las agresiones cometidas en contra de esas personas generan un efecto atemorizante sobre otras personas defensoras, ya que el temor causado frente a tal hecho podría disminuir directamente las posibilidades de que tales personas ejerzan su derecho a defender los derechos humanos a través de la denuncia.<sup>22</sup>

**59.** En el “*Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*”, relacionado con el homicidio de un defensor de derechos humanos que denunció los crímenes perpetrados por paramilitares en connivencia con servidores públicos, la CrIDH advirtió que las agresiones contra los defensores “*y la impunidad de los responsables por esos hechos son particularmente graves porque tienen un efecto no sólo individual, sino también colectivo, en la medida en que la sociedad se ve impedida de conocer la verdad sobre la situación de respeto o de violación de los derechos de las personas bajo la jurisdicción de un determinado Estado*”.<sup>23</sup>

**60.** En el Informe Especial *El derecho a defender* publicado en julio de 2011, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos concluyó que los ataques a defensores atentan, en su mayoría, contra sus derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad y libertad personales, al acceso a la justicia, libertad de expresión, asociación, honra y privacidad, así como libertad de tránsito y propiedad. Se estableció que los actos de intimidación, amenazas, hostigamientos así como

---

<sup>22</sup> Sentencia de 3 de marzo de 2005, párr. 78: “*el ejercicio legítimo que hizo el señor Pedro Huilca Tecse del derecho a la libertad de asociación, en materia sindical, le provocó una represalia fatal, que a su vez consumó una violación en su perjuicio del artículo 16 de la Convención Americana. Asimismo, el Tribunal considera que la ejecución del señor Pedro Huilca Tecse tuvo un efecto amedrentador en los trabajadores del movimiento sindical peruano y con ello disminuyó la libertad de un grupo determinado de ejercer ese derecho*”.

<sup>23</sup> *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 96.

las detenciones arbitrarias y la negativa de acceso a la justicia constituyen los principales obstáculos a que se enfrentan las personas defensoras de los derechos humanos.<sup>24</sup>

**61.** Bajo este contexto, es necesario realizar una mención particular respecto a las agresiones que afectan gravemente la labor de las personas defensoras de derechos humanos.

**62.** Del análisis de los escritos de queja que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha recibido en el periodo del primero de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2015, se advierte que algunos se relacionan con hechos tendentes a obstaculizar o estigmatizar la labor de las personas y organizaciones de defensores civiles de derechos humanos, lo cual constituye un medio directo de presión y censura que debilita la labor desarrollada por dichas organizaciones.

**63.** La estigmatización de la labor de las personas defensoras por diversos actores sociales, implica no solamente que se realicen en su contra acusaciones vinculadas a la presunta comisión de delitos, sino también a que se desinforme a la opinión pública sobre su probable responsabilidad, aún y cuando no exista una resolución emitida por autoridad competente que así lo determine, con lo cual la imagen pública, honor y buen nombre de la persona defensora se ve afectada de manera inmediata, lo que a su vez propicia que se reduzcan sus posibilidades de recibir apoyo por parte de otras organizaciones o sectores sociales al presumir su vinculación con actividades ilícitas o grupos de poder de facto como lo es la delincuencia organizada.

**64.** La obstaculización y estigmatización de la labor de las personas defensoras adquiere una real importancia en la problemática social, en razón de que lesiona de manera sensible, en general, a la población y, particularmente, a este grupo de

---

<sup>24</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El derecho a defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*, 2011, p. 73.

personas, ya que por cada persona defensora que ve limitada, afectada o anulada su labor con motivo de agresiones como la criminalización o estigmatización, otras más en situación de riesgo, como es el caso de mujeres, pueblos indígenas, personas migrantes, niños y niñas, personas mayores, personas con VIH/SIDA, y de la comunidad LGBTTTI, por ejemplo, que son representados y defendidos por dichos defensores, se ven afectados al encontrarse expuestos en un medio en el que se les priva de manera directa o indirecta de la labor de quienes han asumido los riesgos de constituirse en su voz en la lucha por el respeto a sus derechos fundamentales; lo anterior es así, en virtud de que el derecho a defender se ejerce respecto de las personas físicas, morales, comunidades, grupos sociales, o colectivos que históricamente han padecido discriminación, exclusión, condiciones de marginación y/o pobreza, entre otras, por lo que parte fundamental de la labor de las personas defensoras es la denuncia social, en busca de mejores condiciones tanto sociales como políticas o económicas para los más desfavorecidos.

**65.** Es menester poner especial énfasis en la obstaculización de las actividades desarrolladas por algunos defensores de derechos humanos, particularmente los comunitarios, en aquellos casos en que la labor de defensa se relacionan con los megaproyectos de industrias extractivas, de represas y eólicos, promovidos por la iniciativa privada o los gobiernos con la afectación directa de pueblos o comunidades indígenas, en atención a que dichas actividades buscan que el Estado garantice el derecho a la consulta que pudiera ser afectada con el desarrollo de dichos megaproyectos, a fin de obtener su consentimiento previo, libre e informado respecto de éstos, respetando sus tierras, territorios y recursos naturales, tal y como lo dispone el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**66.** Derivado del contexto descrito, diversos defensores también han solicitado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CmIDH) medidas cautelares para la protección de su integridad y seguridad, así como la de sus familias. De la

información publicada por el citado Organismo Internacional se advierte que algunas de las medidas cautelares emitidas de 2010 a noviembre de 2015 a favor de personas defensoras de derechos humanos son las siguientes: 2010, 4; 2011, 5; en 2012, 3; en 2013, 3; en 2014, 3; y de enero a noviembre de 2015, emitió 7 para la protección de este grupo en situación de riesgo.<sup>25</sup>

**67.** Como se refirió anteriormente, el Estado Mexicano recibió en 2010, 3 Recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en las que se señaló que se deben tomar medidas inmediatas para proporcionar protección eficaz a los defensores, cuyas vidas y seguridad corren peligro a causa de sus actividades profesionales, velar por la investigación inmediata, efectiva e imparcial de las amenazas, ataques violentos y asesinatos en contra de esta población, y, cuando proceda, enjuiciar a los actores de tales actos.<sup>26</sup>

**68.** En algunos casos las agresiones a este grupo también proviene de personas que presuntamente pertenecen al crimen organizado. En relación con este tema, este Organismo Nacional tiene conocimiento del caso de una población indígena en el Estado de Chihuahua (PI), en el que el 27 de abril de 2015 la CmIDH emitió medidas cautelares a favor de una persona defensora de derechos humanos indígena (V1), su familia y los integrantes de esa comunidad, luego de valorar que existía una situación de gravedad, urgencia y riesgo de sufrir daños irreparables de dichas personas.

**69.** Estas víctimas habían enfrentado una serie de presuntos hechos de violencia en su contra con motivo de la alegada presencia de supuestos grupos ilegales en la zona, quienes intentarían ejercer un control territorial sobre la misma.

---

<sup>25</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

<sup>26</sup> [http://recomendacionesdh.mx/buscador/buscar\\_paginacion/](http://recomendacionesdh.mx/buscador/buscar_paginacion/)

**70.** La CmiDH instó al gobierno mexicano a garantizar que la persona defensora indígena pudiera desarrollar sus actividades sin ser sujeta de actos de violencia y hostigamiento por el ejercicio de sus funciones.

**71.** Por lo que se refiere a hostigamiento e intimidaciones a integrantes de organizaciones de derechos humanos, el 20 de junio de 2014 se presentó un escrito ante este Organismo Nacional refiriendo diversos hechos relacionados con la existencia de acciones de vigilancia y hostigamiento a integrantes de una organización defensora de derechos humanos en el Estado de Chiapas (ONG1); específicamente que el 29 de abril de 2014, un integrante de la citada organización fue seguido y vigilado desde un vehículo particular cuando se dirigía a una reunión de trabajo (V2); al salir de la reunión se percató que dos personas le tomaban fotografías desde un segundo vehículo; mismo que el 8 de mayo de 2014 se encontraba estacionado frente a sus oficinas.

**72.** El 23 de mayo de 2014, durante una marcha, los integrantes de esa organización observaron que una persona a bordo del mismo vehículo los seguía y tomaba video, circunstancia por la que le solicitaron se identificara, quien refirió ser integrante de una organización campesina.

**73.** Después de realizar la investigación respectiva, este Organismo Nacional advirtió que la Secretaría de la Defensa Nacional remitió información imprecisa que se contradice con las evidencias con las que cuenta esta Comisión, en específico, por lo que hace a las labores que desempeñaba el servidor público involucrado en el Estado de Chiapas y la temporalidad de las mismas. Dicha autoridad negó cualquier participación del citado servidor público con los hechos motivo de la queja, no obstante que se cuenta con documentales y declaraciones que lo sitúan en diferentes momentos en las instalaciones de la organización defensora y en una manifestación pública.

**74.** Caso de (V3) y (V4), quienes son integrantes de la organización (ONG2). El 17 de septiembre de 2015 se recibió en esta Comisión Nacional un escrito mediante el cual se informó que las dos personas defensoras de derechos humanos interpusieron una denuncia ante una procuraduría estatal por las amenazas, actos de intimidación y vigilancia de las que fueron víctimas junto con otros integrantes de esa organización, ya que el 28 de agosto del 2015, recibieron correos electrónicos amenazándolas de muerte y secuestro; que han estado bajo vigilancia desde hace meses y sus integrantes han sido sujetos de actos de intimidación y amenazas, ya que la oficina de esa organización está siendo vigilada.

**75.** El 22 de julio de 2015 se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja de una persona (V5) integrante de una organización defensora de derechos humanos (ONG3), quien refirió que el 22 de julio al encontrarse en compañía de otra persona (V6), integrante de la misma organización defensora de derechos humanos en un ejido en el Estado de Chiapas, se percataron que se estaba efectuando un operativo de aseguramiento de migrantes por parte del Instituto Nacional de Migración y vieron que había una persona herida y otra siendo detenida en una propiedad particular, razón por la cual empezaron a documentar esa situación tomando fotografías con su teléfono celular; en esos momentos, un servidor público de dicho Instituto le exigió que no tomara fotos porque obstaculizaba sus funciones, además de que no podía estar en ese lugar sin autorización.

**76.** Después de amenazarlos de ser detenidos, un servidor público se les acercó para decirles que si borraban las imágenes no iban a proceder en su contra, razón por la que tuvieron que eliminarlas. Minutos después se pudieron retirar de la zona.

**77.** De la investigación realizada se pudo constatar que los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración estuvieron en ese lugar y tiempo, y si bien no hay elementos adicionales al señalamiento, se identificó la complejidad de la labor del defensor y la dimensión del riesgo que enfrentaba en virtud del contexto

geográfico, razón por la que existen elementos de convicción para pronunciarse sobre el particular.

**78.** En otro caso, (V7) quien es una persona defensora de derechos humanos, manifestó que el 22 de junio de 2013, su domicilio fue allanado sin orden judicial donde (V8), (V9) y (V10) fueron detenidos.

**79.** El 9 de noviembre de 2013, (V7) también refirió que en esa fecha fue detenido dentro de su domicilio junto con (V8), (V9), (V10) y (V11) por elementos de la Secretaría de Marina quienes rompieron cristales y diversos objetos; que los golpearon y vendaron los ojos. Posteriormente, fueron puestos a disposición de la autoridad competente.

**80.** Además (V7) también refirió que el 27 de octubre de 2013, elementos de esa Secretaría de Marina irrumpieron el domicilio de (V12) y sin mostrar algún documento tiraron la puerta de su casa; posteriormente, lo subieron a una camioneta y junto con (V13), quien momentos antes había sido detenido y golpeado, fueron trasladados ante la autoridad ministerial.

**81.** Por los hechos citados, se iniciaron diversos expedientes de queja, los cuales fueron acumulados.

**82.** En el presente caso se advierte que las personas agraviadas fueron detenidas arbitrariamente por parte del personal de la Secretaría de Marina, además de acreditarse irregularidades y dilación en la integración de las averiguaciones previas (AP1), (AP2) y (AP3) por parte de Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Estado de San Luis Potosí.

**83.** Como se señaló anteriormente, la incidencia en la obstaculización de las actividades desarrolladas por algunos defensores comunitarios, particularmente en

los casos relacionados con la defensa de sus tierras, territorios e instituciones culturales que pueden ser afectadas por proyectos de diversos sectores industriales, promovidos por la iniciativa privada o los gobiernos, se citan los siguientes casos:

**84.** El 8 de mayo de 2014, integrantes de diversas organizaciones defensoras de derechos humanos presentaron quejas ante esta Comisión Nacional con motivo de la detención de (V14) quien se desempeñaba como una autoridad ejidal y (V15) integrante de una organización civil (ONG4), pues se oponían a un proyecto de infraestructura (PIn1) relativo a la construcción de un gasoducto que pasaría por diversas comunidades de la entidad federativa, por lo que llevaron a cabo diversas asambleas en las cuales se acordó que no iban a permitir la implementación de ese proyecto, y en consecuencia, fueron identificadas como opositoras.

**85.** Asimismo, a este expediente se acumuló un caso que ocurrió en la misma entidad federativa, en el cual, el 16 de agosto de 2013, una persona defensora de derechos humanos (V16) e integrante de una asociación (ONG5), organizó una manifestación contra los trabajos de un proyecto carretero (PIn2) que afectaría a su comunidad.

**86.** Por su actividad, (V14), (V15) y (V16) fueron detenidas por parte de elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, ya que se oponían a proyectos que afectarían a diversas comunidades y posteriormente, fueron consignadas por la autoridad judicial estatal por diversos delitos tales como motín y robo originando las causas penales (CP1), (CP2) y (CP3). Actualmente, las 3 personas defensoras se encuentran en libertad.

**87.** El 17 de diciembre de 2014, se presentó queja ante este Organismo Nacional con motivo de la detención de una persona (V17), integrante de una comunidad indígena (P2), quien se desempeñaba como autoridad municipal, en

razón de que participó en actos de protesta contra diversas reformas legales que impactaban la administración de su localidad.

**88.** Por su actividad de defensa comunitaria, esta persona fue detenida por elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, y posteriormente consignada a la autoridad judicial estatal por diversos delitos tales como ejercicio indebido de funciones públicas así como desobediencia y resistencia de particulares originando las acusas penales (CP4), (CP5), (CP6) y (CP7). Actualmente, se encuentra interno en un Centro de Readaptación Social.

**89.** El 17 de diciembre de 2014, se presentó queja ante este Organismo Nacional con motivo de la detención de una persona (V18), integrante de una comunidad indígena (P3), quien se desempeñaba como autoridad municipal y se encontraba en oposición con diversas reformas legales que impactarían la administración de su localidad.

**90.** Por su actividad de defensa comunitaria, esta persona fue detenida por elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, y posteriormente consignada por la autoridad judicial estatal por diversos delitos tales como robo simple, abuso de autoridad y privación ilegal de la libertad; peculado y abuso de autoridad y lesiones intencionales (CP8), (CP9) y (CP10). Actualmente se encuentra interno en un centro de readaptación social.

**91.** El hostigamiento que realizan las autoridades puede realizarse de diversas maneras, pues las personas defensoras en diversas ocasiones son vigilados personalmente o a través de diversos medios como son la intervención de teléfonos o videograbándolos, iniciándoles procedimientos penales o confiscándoles documentos personales; asimismo, pueden ser víctimas de campañas de desprestigio en su contra o de la de su organización, empleándose principalmente para frenar y desgastar el trabajo de este grupo de personas.

**92.** A pesar de los esfuerzos realizados por diversas dependencias estatales y organizaciones civiles es necesario que se implemente diversas campañas públicas y cursos de capacitación para la sensibilización y no estigmatización de las personas defensoras, ya que realizan un valioso aporte a la democracia de nuestro país a pesar de las difíciles condiciones para garantizar su labor.

**93.** Como lo mencionó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el referido Segundo Informe de 2011, los homicidios y las desapariciones constituyen obstáculos para la labor de protección y promoción de los derechos fundamentales, por lo que recomendó a los estados realizar todas las acciones para garantizar la integridad física y mental de este grupo de personas.<sup>27</sup>

**94.** El derecho a la vida de las personas defensoras debe estar protegido y garantizado en todo momento por el Estado Mexicano, incluyendo aquellas acciones para prevenir y eliminar cualquier clase de violencia proveniente de actores públicos o privados y, en este caso, con el fin de que las personas defensoras de derechos humanos puedan ejercer libremente su trabajo.

**95.** Muchas personas defensoras han sido víctimas de homicidios o han sido desaparecidos, presuntamente por agentes del Estado o por particulares. En otras ocasiones son amenazadas con el fin de intimidarlos y que detengan su labor, lo que se ha advertido en los casos citados en la presente Recomendación General.

**96.** Esta Comisión Nacional tiene conocimiento de ataques cometidos en agravio de personas defensoras de derechos humanos como los homicidios y desapariciones. De 1° de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2015 se tiene el registro de 25 homicidios, y 3 desapariciones entre el 1° de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2015 como se advierte a continuación:

---

<sup>27</sup> Párr. 22.



97. Como se advierte en el siguiente esquema, en los últimos años, especialmente a partir de 2011, se observa un incremento en el número de personas defensoras civiles asesinadas. Además, haciendo un análisis global se desprende que los Estados de Chihuahua, Guerrero y Oaxaca son los que tienen mayor incidencia en agravio de este grupo de personas.

HOMICIDIOS DE PERSONAS DEFENSORAS		
Año	Casos	Entidades federativas
2010	6	Chihuahua (4), Oaxaca (2).
2011	8	Chihuahua (4), Guerrero (3), Sonora (1).
2012	3	Oaxaca (1), Puebla (1), Guerrero (1).
2013	4	Oaxaca (1), Guerrero (2), Veracruz (1).
2014	1	Sinaloa.
2015	3	Veracruz (1), Chihuahua (1) y Ciudad de México (1).

98. Homicidio 1. El 19 de octubre de 2013 fue informada esta Comisión Nacional que en esa fecha fue asesinada en el Estado de Guerrero una persona (V19) integrante de una organización defensora de derechos humanos (ONG6), en virtud de que un sujeto que iba en una motocicleta la ejecutó, por lo que solicitaron una investigación de los hechos y la implementación de medidas de protección para los familiares de la víctima e integrantes de su organización.

99. En la misma fecha se inició la averiguación previa respectiva (AP4) en una Agencia del Ministerio Público en el Estado de Guerrero, con motivo de una

llamada telefónica que informó sobre el hallazgo del cuerpo de la persona. De la información proporcionada por la Procuraduría Estatal se advierte que a la fecha del informe rendido por ésta la indagatoria citada se encontraba en integración.

**100.** Homicidio 2. El 12 de mayo de 2014, se publicaron en diversas páginas en “*Internet*” notas en las que se hace referencia que en el Estado de Sinaloa fue privada de la vida una persona defensora de derechos humanos por diversos disparos de armas de fuego (V20), después de que acudiera ante la Procuraduría de esa entidad federativa a efecto de conocer el avance de la investigación de la desaparición de un familiar. Dada la naturaleza de los hechos, se determinó radicar de oficio el expediente de queja.

**101.** La autoridad inició la averiguación previa correspondiente (AP5) para la investigación de los hechos, misma que fue consignada originando una causa penal (CP11), en la cual se dictó auto de formal prisión a una persona, por lo que se ha solicitado en diversas ocasiones información sobre el estado que guarda el mismo.

**102.** Posteriormente, el juez de la causa penal dictó sentencia absolutoria a favor del inculpado, quien fue puesto en libertad. Se tiene conocimiento que se presentó el recurso de apelación en contra del citado auto.

**103.** Homicidio 3. Este Organismo Nacional tuvo conocimiento que el 24 de febrero de 2015, se publicaron en diversos medios notas relativas a que (V21) una persona defensora del medio ambiente fue privada de la vida por disparos de arma de fuego en el estacionamiento de una tienda en el Estado de Chihuahua, hechos que están siendo investigados por la autoridad competente en esa entidad. El 23 de marzo de 2015 se dictó en este Organismo Nacional el acuerdo de radicación de oficio.

**104.** La autoridad ministerial informó que se inició una carpeta de investigación (CI) la cual se encuentra en integración.

**105.** Homicidio 4. El 3 de noviembre de 2015, esta Comisión Nacional tuvo conocimiento, por una nota periodística, que en el Estado de Veracruz una persona defensora (V22) fue asesinada. Refirió que la víctima participó en marchas contra la inseguridad y mesas de opinión criticando a diversas autoridades en esa entidad federativa por la falta de resultados. Por lo anterior se inició la investigación ministerial respectiva.

**106.** Del análisis de los casos anteriormente citados se desprende que la infinidad de personas que no son servidores públicos y que pueden agredir de alguna manera a las personas defensoras incluyen grupos del crimen organizado y corporaciones, quienes pueden tomar represalias en su contra; no obstante, el Estado es responsable de proteger a todas las personas, independientemente que algún servidor gubernamental esté o no involucrado en las agresiones.

**107.** Con el objetivo de intimidar o hacer que detengan su trabajo, las personas defensoras son agredidos para incidir en su labor. Así por ejemplo, en ocasiones son víctimas de homicidios o los desaparecen, o bien reciben amenazas anónimas, por teléfono o por correo electrónico. Frente a ésta situación, al no haber una respuesta efectiva de las autoridades se crea un clima de inseguridad e impunidad que incita a que diversas personas o grupos sigan realizándolas.

**108.** No obstante, si bien en algunas ocasiones dichos ataques provienen de personas que no son servidores públicos, las autoridades deben de realizar investigaciones exhaustivas, imparciales y eficaces de todos los casos. En tal sentido, es necesario establecer y fortalecer mecanismos de protección y exhortar a las instancias de procuración de justicia federal y de las entidades federativas a que desarrollen protocolos de actuación especializados para la debida y oportuna atención de la problemática que enfrenta este grupo.

**109.** A la fecha de la presente Recomendación General la mayor parte de los casos que este Organismo Nacional tiene registrados respecto de agresiones

cometidas en agravio de personas defensoras, están siendo investigados por las procuradurías y fiscalías estatales, sin que éstas posean un registro cierto que atienda al clima de violencia y censura que se desarrolla alrededor de la labor de dichas personas. Consecuentemente, tampoco se han desarrollado protocolos especiales de investigación en los que se prevea un examen exhaustivo de la posibilidad de que los delitos hayan estado motivados por la actividad de la víctima.

**110.** Por lo que se refiere a los casos de desapariciones de personas defensoras reportadas, se precisan los siguientes datos:

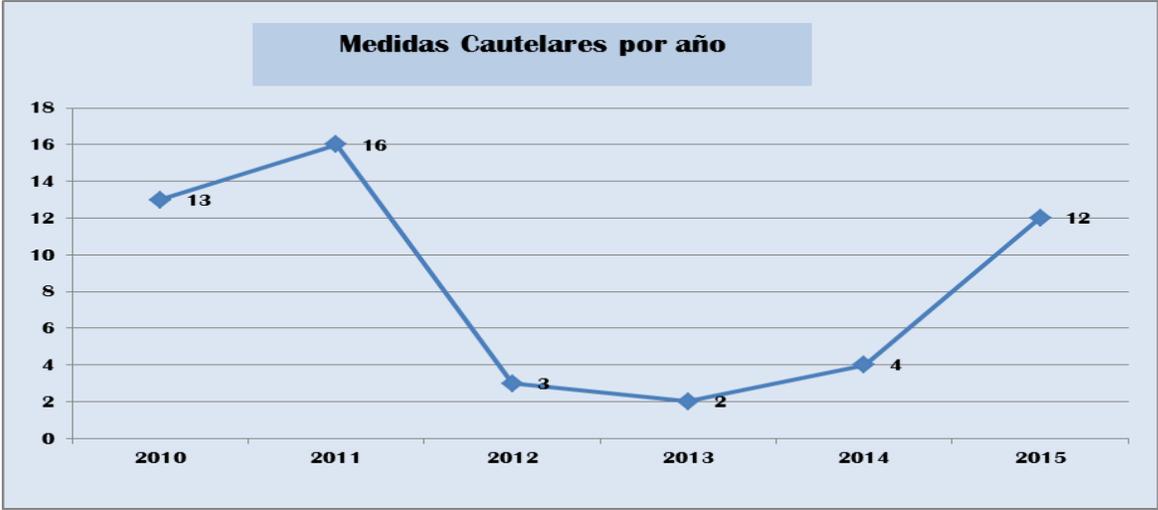
**111.** Desaparición 1. El 5 de noviembre de 2009 fue privada de la libertad la persona agraviada (V23), quien se desempeñaba como titular de una organización en el Estado de Chihuahua (ONG7). El año anterior a la desaparición se llevó a cabo un atentado con arma de fuego en contra de las instalaciones de dicha asociación.

**112.** Desaparición 2. La persona defensora (V24) fue reportada como desaparecida desde el 15 de febrero de 2013 por los integrantes de una organización (ONG8), tras anunciar dos días antes en conferencia de prensa en el Estado de México la creación de una policía comunitaria en esa entidad federativa.

**113.** Desaparición 3. El 16 de octubre de 2014 se publicó en el portal de un diario de circulación nacional una nota que refiere que las redes sociales del Estado de Tamaulipas dedicadas a difundir casos de violencia, reportaron que el día anterior fue privada de la libertad una persona defensora de derechos humanos (V25); de la información proporcionada por las autoridades se advierte que a la fecha la defensora no ha sido localizada.

**114.** Respecto a la emisión de medidas cautelares por parte de esta Comisión Nacional, se determina que del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2015, en 50 ocasiones este Comisión Nacional solicitó a diversas autoridades la

implementación de dichas medidas. En 2015 se emitieron 12 medidas cautelares en los casos en los que se vio en riesgo la integridad física de defensores civiles. Información que se advierte en la siguiente gráfica:



**115.** Algunas acciones para tratar de hostigar y detener la labor de las personas defensoras tiene lugar en sus centros de trabajo, ya que dichas instalaciones pueden ser atacadas, robadas o registradas. Esta Comisión Nacional tiene datos de que las organizaciones han sido víctimas de robos (V26). El 1° de julio de 2015 se recibieron en este Organismo Nacional diversos correos electrónicos los cuales refieren que el 22 de junio de ese año, las cámaras de seguridad de una asociación defensora de derechos humanos en la Ciudad de México (ONG9) captaron a una persona que entró a sus instalaciones, dejando la entrada abierta para que poco después ingresara una segunda. En el interior forzaron las puertas de diferentes oficinas donde revisaron archiveros, escritorios y diversos documentos. Los sujetos se llevaron además diversos objetos de valor. Posteriormente, se tuvo conocimiento que se inició la averiguación previa en el ámbito local por dichos hechos.

**116.** En consecuencia, existe un reiterado incumplimiento del Estado mexicano respecto de las recomendaciones que sobre el tema le han sido realizadas por diversos organismos internacionales, tal es el caso del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, aludidas en párrafos precedentes, lo que adquiere especial relevancia no solo en virtud de incumplimiento de las obligaciones que a nivel internacional le asisten de conformidad con instrumentos jurídicos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sino también porque con ello lesiona gravemente a la sociedad, al privarla y/o limitarla de la información obtenida por las personas defensoras de derechos humanos, lo que a su vez incide en su efectiva participación en la toma de decisiones, elemento indispensable de las sociedades democráticas.

**117.** *“La falta de una investigación seria de las denuncias que involucran a [este grupo de personas], sumada al desconocimiento [de que las personas defensoras] enfrentan obstáculos en el ejercicio de sus actividades y que, como consecuencia, requieren una protección especial, son todos factores que dan lugar a la impunidad de los violadores de derechos humanos. La impunidad fomenta la vulnerabilidad de las [personas defensoras], debido a que genera la percepción de que es posible violar los derechos humanos sin obtener castigo.”<sup>28</sup>*

**118.** No obstante el evidente impacto que a nivel nacional e internacional ha tenido la ineficacia en la procuración y administración de justicia respecto de las agresiones cometidas en agravio de este grupo de personas, originando con ello sendas Recomendaciones al Estado Mexicano para que establezca los medios jurídicos o de cualquier otra índole, a través de los cuales sea posible hacer frente al problema prevaleciente de impunidad, lo cierto es que en este momento no se han generado las condiciones necesarias para garantizar su trabajo.

---

<sup>28</sup> Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores..., Op. Cit., párr. 335.

**119.** Este Organismo Nacional observa con preocupación que las entidades encargadas de la procuración de justicia no consideran la calidad de defensor al investigar las diversas agresiones que padecen por su actividad; lo anterior se advierte de los informes proporcionados por las procuradurías y fiscalías generales de justicia de algunos Estados, de los cuales se colige que éstas no identifican a la víctima en su calidad de defensor de derechos humanos, lo cual repercute en que en las líneas de investigación que emprende el ministerio público no se analice el contexto sociopolítico que se desarrolla en torno a la labor de los defensores civiles, y que las agresiones dirigidas a censurar e intimidar su labor de defensa no incluya una perspectiva amplia de su labor de defensa, ignorando así la magnitud y repercusión social que a éstas corresponde.

**120.** Esta omisión por parte de algunas procuradurías generales de justicia es de suma trascendencia puesto que con ello los agentes agresores se cobijan en un manto de absoluta impunidad y el mensaje social es contundente: no existen mecanismos eficaces para proteger la labor de los defensores civiles cuando la función que realizan ni siquiera es considerada al investigar los delitos cometidos en su agravio.

**121.** Si bien el Comité contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas, reconoció como un aspecto positivo la promulgación, en 2012, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, también lo es que reiteró su preocupación por el alto número de homicidios, desapariciones y actos de intimidación y hostigamiento registrados contra ese grupo de defensores y defensoras.

**122.** Igualmente, hizo especial énfasis en la extendida impunidad respecto de esos crímenes, *“en su mayoría atribuidos a organizaciones criminales”* y en ciertos

casos con la implicación de miembros de las fuerzas de seguridad,<sup>29</sup> subrayando el hecho de que el Estado Mexicano no proporcionó “*información concreta sobre el resultado de las investigaciones y procedimientos penales en curso*”, circunstancia que con probabilidad se relaciona con la referida omisión a cargo de las procuradurías generales de justicia, respecto de la falta de consideración y análisis de las circunstancias particulares que las víctimas en su calidad de personas defensoras de derecho humanos, enfrentan en la República Mexicana.

**123.** Esta circunstancia ya se había presentado con anterioridad, ya que el Estado Mexicano omitió proporcionar información relativa a los procesos penales concernientes a amenazas, ataques violentos y homicidios de defensores de derechos humanos, en el V Informe periódico sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en el 2011 el gobierno presentó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la Secretaría General, en el que únicamente manifestó que dicha información sería proporcionada en el siguiente informe periódico.

**124.** El referido Comité contra la tortura en 2012 recomendó al Estado Mexicano tomara las medidas necesarias para garantizar la seguridad e integridad de los defensores de derechos humanos frente a la intimidación y violencia a los que se encuentran expuestos por sus actividades, adoptara medidas para investigar sin demora, exhaustivamente y de modo eficaz todos los actos de intimidación y violencia en su contra, y para castigar y enjuiciar a los responsables con sanciones acordes con la gravedad de sus actos.

**125.** La CmIDH ha mencionado “*que uno de los primeros pasos para proteger eficazmente*” [a las personas defensoras] es “*legitimar públicamente su trabajo*”, así

---

<sup>29</sup> *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, Apartado B, subapartado 6, inciso f), y Apartado C, subapartado 14.

como realizar todas las acciones suficientes y necesarias para garantizar sus derechos “desde el momento en que la autoridad pública toma conocimiento de que” fueron víctimas de alguna amenaza en razón de sus labores cotidianas. La existencia de homicidios de defensoras y defensores en el país muestra que la denuncia de amenaza contra un defensor debe ser tramitada en “forma inmediata y eficaz”.<sup>30</sup>

**126.** Algunas de las Recomendaciones dirigidas a los Estados para proteger de mejor manera a las personas defensoras consisten en abstenerse de incurrir en cualquier tipo de injerencia arbitraria o abusiva en el domicilio o sedes de organizaciones de derechos humanos, así como en la correspondencia y las comunicaciones;<sup>31</sup> instruir a las autoridades adscritas a los organismos de seguridad del Estado sobre el respeto de estos derechos y sancionar disciplinaria y penalmente a quienes incurran en estas prácticas, así como emprender, como política pública, la lucha contra la impunidad de las violaciones a los derechos humanos de las personas defensoras.<sup>32</sup>

**127.** Lo anterior encuentra fundamento en las diversas Recomendaciones realizadas a nuestro país en el Informe Preliminar del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, entre las que se encuentran:

*“148.95 Fortalecer el sistema de justicia penal en el país para poder investigar de forma expedita y eficaz todos los presuntos casos de desapariciones forzadas, el uso desproporcionado de la fuerza, los ataques, amenazas y hostigamientos contra los defensores de derechos humanos, y garantizar que los responsables sean llevados ante la justicia y que las víctimas reciban reparación (Azerbaiyán);*

---

<sup>30</sup> Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores..., Op. Cit., párr. 339.

<sup>31</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo Informe sobre la Situación..., Op. Cit., párr. 75.

<sup>32</sup> Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores..., Op. Cit., párr. 342 y ss.

*148.125 Tomar todas las medidas necesarias para combatir la violencia y el acoso contra los defensores de derechos humanos y periodistas (Francia);*  
*148.126 Adoptar medidas eficaces para prevenir todo tipo de violencia contra periodistas o defensores de derechos humanos (República de Corea);*  
*148.127 Proseguir la labor realizada para reforzar las garantías legislativas e institucionales de los defensores de derechos humanos y periodistas que ejercen su derecho a la libertad de expresión y fortalecer la lucha contra la impunidad en este sentido (Eslovaquia);*  
*148.136 Integrar la perspectiva de género al abordar los temas de impunidad y falta de seguridad de los periodistas y defensores de derechos humanos (Eslovenia)”.*<sup>33</sup>

**128.** El Estado Mexicano no ha atendido de manera puntual las Recomendaciones realizadas por dichos comités internacionales, relacionadas primordialmente con las medidas inmediatas para proporcionar protección eficaz a los defensores, cuyas vidas y seguridad corren peligro a causa de sus actividades profesionales, en particular; así como velar por la investigación inmediata, efectiva e imparcial de las amenazas, ataques violentos y asesinatos en contra de esta población, y, cuando proceda, enjuiciar a los actores de tales actos, lo anterior se corrobora con el incremento del número de casos de los que ha tenido conocimiento este Organismo Nacional en el periodo comprendido de 2011 a 2015.

### **III. OBSERVACIONES**

**129.** A partir del análisis de las quejas recibidas por esta Comisión Nacional de 2010 al 31 de diciembre de 2015, relacionadas con los agravios cometidos en perjuicio de las personas defensoras, de las Recomendaciones emitidas, de los ordenamientos jurídicos en la materia, de los antecedentes referidos en el presente

---

<sup>33</sup> 25 de octubre de 2013, pp. 20-23.

documento, y su vinculación lógico-jurídica, resulta procedente establecer las siguientes consideraciones.

**130.** La información con que se integró la presente investigación corresponde a la recabada durante el periodo de enero de 2010 a diciembre de 2015,<sup>34</sup> por lo que las circunstancias de cada caso habrían podido cambiar con posterioridad a esa fecha y hasta la publicación del presente documento.

**131.** La relevancia de la labor desarrollada por las personas defensoras de derechos humanos radica en que forman parte del proceso de construcción de una sociedad democrática, pues ejercen la crítica y la denuncia sobre el quehacer de los actores públicos y privados, y debido a ello en ocasiones son sometidos a represalias, intimidaciones, amenazas, agresiones, e inclusive se inician procedimientos penales en su contra.

**132.** Las agresiones que sufren las personas defensoras de derechos humanos provienen tanto de autoridades como de poderes fácticos, tal es el caso de la delincuencia organizada, circunstancia que se ha documentado en algunos asuntos relacionados con actos de represión y amenazas. Tales condiciones ponen de manifiesto que la situación actual del ejercicio de las personas defensoras en nuestro país enfrenta diversos obstáculos y que su protección es deficiente, ya que no cuentan con garantías de seguridad para su pleno desempeño.

**133.** En el "*Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*", la CrIDH precisó que el deber de prevención a la violación de derechos fundamentales como la libertad, seguridad e integridad de las personas a cargo del estado consiste no sólo en la investigación seria y con los medios al alcance del Estado de violaciones a los

---

<sup>34</sup> En atención a que el Informe Especial sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México, publicado por este Organismo Nacional en julio de 2011, abarca el periodo comprendido del 2005 a mayo de 2011, a fin de evaluar el incremento en las agresiones de este grupo en situación de riesgo y la situación subsistente en México se acotó la presente investigación al periodo indicado.

derechos humanos “*cometidos dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación*”, sino, también, en la prevención de su vulneración, a partir de todas aquellas medidas que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean tratadas como ilícitos.<sup>35</sup>

**134.** El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la sentencia del “*Caso Osman Vs. Reino Unido*”, ha establecido que tales medidas pueden ser de carácter jurídico, político, administrativo y cultural y que varían según el marco normativo de que se trate, así como dependiendo de las condiciones propias de cada Estado, respaldadas por una maquinaria de aplicación de la ley en materia de prevención, represión y sanción de las conductas violatorias de derechos humanos,<sup>36</sup> criterio que esta Comisión Nacional adopta como orientador en virtud de que la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos constituye un elemento normativo a través del cual se busca una protección más amplia y extensiva de los derechos humanos, conforme a lo previsto en el artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**135.** Como a continuación se señala, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que las obligaciones de garantizar y prevenir la vulneración de los derechos humanos deben ser interpretadas de forma que no se imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada frente a las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas en las sociedades modernas, la imprevisibilidad de la conducta humana y las opciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función de las prioridades y los recursos disponibles.

---

<sup>35</sup> Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 174 y 175.

<sup>36</sup> Sentencia de 28 de octubre de 1998, párr.115 y ss.

**136.** En la sentencia del “*Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos retomó la posición de la Corte Europea de Derechos Humanos de 1998, y estableció que las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados “*no implican una responsabilidad ilimitada [...] frente a cualquier acto o hecho de particulares*” violatorio de derechos humanos, ya que el deber de prevención al que se encuentran sujetos, en términos generales, se compone de tres elementos que han de ser concurrentes, a saber: 1) el “*conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato*”; 2) “*un individuo o grupo de individuos determinado*” que se encuentre sometido a tal situación; y, 3) “*posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo*”.<sup>37</sup>

**137.** El concepto de riesgo real e inmediato se advierte en diversas sentencias de la Corte Interamericana, dictadas en 2009, entre las que destaca la del referido “*Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*”, en que el tribunal internacional distingue, tratándose del deber de prevención, dos momentos en que deben ser analizados: a) cuando el contexto de vulnerabilidad de un grupo de víctimas indeterminado representa un riesgo acentuado que impone al Estado una responsabilidad reforzada de protegerlas; y, b) cuando el Estado tiene conocimiento del riesgo real e inminente al que las víctimas se encuentran sometidas y, por tanto, éstas son determinadas o identificadas.<sup>38</sup>

**138.** La Corte Interamericana concluyó que la ausencia de una política general orientada a la prevención, la persecución y sanción de delitos, como los cometidos en perjuicio de las mujeres de Ciudad Juárez, de los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos había advertido al Estado,<sup>39</sup> implica una falta a su deber de prevención general. Asimismo, que la actuación del Estado trasciende a su

---

<sup>37</sup> Sentencia de 31 de enero del 2006, párr.123.

<sup>38</sup> Párrafos 281 a 283.

<sup>39</sup> CNDH, Recomendación 44/98, del 15 de mayo de 1998.

responsabilidad internacional en el análisis del segundo momento, cuando está en conocimiento de un riesgo real e inminente y concurren los tres elementos anteriormente señalados.

**139.** En la mayoría de los casos de homicidios y desapariciones de personas defensoras, según la información de la que se ha allegado esta Comisión Nacional entre enero de 2010 y el 30 de noviembre de 2015, las distintas representaciones sociales de procuración de justicia a nivel federal y estatal, han generado malos resultados, según las siguientes gráficas:



**140.** Las personas defensoras de derechos humanos han sido consideradas como un grupo expuesto constantemente a situaciones de riesgo en función de su actividad, tal como se advierte en el citado Segundo Informe sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, de la Comisión Interamericana publicado el 31 de diciembre de 2011 y del similar de 2014 por Amnistía Internacional, denominado Defender Derechos Humanos en las Américas: Necesario, Legítimo y Peligroso.

**141.** Esta Comisión Nacional, mediante el Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México emitido en julio de 2011, ha hecho del conocimiento de las autoridades del Estado mexicano la dimensión de la problemática actual que enfrentan estas personas. Mediante este Informe se comunicó a la Secretaría de Gobernación, a la entonces Secretaría de Seguridad Pública Federal, a la Procuraduría General de la República y a los gobernadores de las entidades federativas, las dimensiones de las constantes agresiones de las que son víctimas por su actividad, proponiendo a esas autoridades tomar medidas para prevenir esos delitos y atender a las personas que fueron agredidas.

**142.** El Estado mexicano tiene conocimiento de la gravedad sobre las agresiones que sufren los defensores y defensoras, igualmente sabe de la ausencia de herramientas eficaces para medir su magnitud y constancia, así como de la necesidad de implementar medidas eficientes para la prevención y protección de tales ataques; y es el caso que éstos se han visto incrementados, según se ha evidenciado en párrafos que anteceden.

**143.** En el periodo de 2010 al 31 de diciembre de 2015 destacan, como ya se dijo, por su trascendencia, las quejas que se refieren a homicidios y desapariciones, así como las amenazas e intimidación, cuya investigación por las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia ha sido deficiente en un alto número de casos. Al

respecto este Organismo Nacional ha observado que esto obedece, en algunos casos, a que los agentes del Ministerio Público encargados de integrar las indagatorias omiten realizar en tiempo y forma aquellas diligencias para el esclarecimiento de los hechos, o bien, se limitan a que sea la propia víctima la que provea elementos en la investigación, aunado a su reiterada omisión en agotar las líneas de investigación respecto a la actividad de las víctimas como personas defensoras.

**144.** Del estudio y análisis de las averiguaciones previas relacionadas con los casos sobre agresiones a personas defensoras, y de sus oficinas o instalaciones que han sufrido algún robo o atentado, se han podido observar omisiones en agotar las líneas de investigación que pudieran estar vinculadas con su actividad sustancial.

**145.** Las autoridades encargadas de procurar y administrar justicia tienen la obligación de iniciar investigaciones, procesar y establecer las sanciones a los responsables de las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de las personas defensoras; asimismo, tiene el deber de informar a las víctimas y a la sociedad respecto de los resultados obtenidos producto de sus investigaciones sobre los hechos y las circunstancias de tales violaciones, ya que las agresiones a personas defensoras afectan también a sus familiares, e inciden en la sociedad al privarla de una labor que tiene como finalidad primordial el bien común y el fortalecimiento de una sociedad democrática.

**146.** El derecho a la verdad ha sido desarrollado por la CrIDH, la cual ha establecido que debe garantizarse a las víctimas y a sus familiares el conocer lo sucedido tras la actualización de un evento delictivo, pues representa una medida de reparación y, por tanto, una expectativa de que el Estado debe satisfacer a las víctimas y a la sociedad como un todo, criterio sostenido, entre otros, en los casos

*“Castillo Páez vs. Perú”*; *“Barrios Altos vs. Perú”*; *“Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela”*, y *“Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala”*.<sup>40</sup>

**147.** Esta Comisión Nacional, estableció en el referido Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores,<sup>41</sup> que cualquier agresión en contra de las personas defensoras de los derechos humanos deriva en el menoscabo del ejercicio efectivo, para el resto de la sociedad, de prerrogativas fundamentales, particularmente de aquellas personas que se benefician con su asesoría, apoyo y asistencia, ya que sin su colaboración quedan expuestas a un posible estado de indefensión.

**148.** Se ha podido evidenciar que en un considerable número de casos no ha existido un resultado eficiente por parte de las autoridades federales y estatales encargadas de la procuración de justicia, en gran medida derivado de que un alto porcentaje de los organismo locales encargados de la procuración de justicia carecen de información sistematizada que identifique a las víctimas de delitos en su calidad de defensoras, lo que repercute en las insuficientes líneas de investigación para el esclarecimiento de tales agresiones, como ha quedado señalado.

**149.** Se advierte la necesidad de promover e instituir protocolos especializados, mediante los cuales se sensibilice a los servidores públicos que intervengan en la investigación y atención de las agresiones cometidas en perjuicio de las personas defensoras, ya que del estudio y análisis realizados por esta Comisión Nacional se advierte que las autoridades no pueden ubicar las necesidades cuando son peticionarias, promoventes o agraviadas, con el fin de darles un mejor servicio.

---

<sup>40</sup> Casos *“Castillo Páez vs. Perú”*, sentencia de 3 de noviembre de 1997, párr. 85; *“Barrios Altos vs. Perú”*, sentencia de 14 de marzo de 2001, Capítulo VIII; *“Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela”*, sentencia de 5 de julio de 2006, párr.55; y *“Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala”*, sentencia de 24 de noviembre de 2009, párr. 245.

<sup>41</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El derecho a defender...*, Op. Cit.

**150.** El incumplimiento del Estado en cuanto a su obligación de proveer seguridad pública para prevenir las posibles violaciones a derechos humanos de las personas defensoras, así como respecto de atentados y robos contra las instalaciones de sus organizaciones, aunado al incumplimiento de realizar investigaciones efectivas tiene implicaciones graves ya que lesionan a la sociedad y propician la repetición de las agresiones en contra de este grupo.

**151.** Las carencias y omisiones documentadas en las instancias de investigación y persecución de delitos, la corrupción y el abuso de poder en algunas instituciones, la falta de protocolos especializados, programas de prevención, de inspección y supervisión eficaces a las autoridades encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia, de sanciones puntuales y ejemplares para aquellos servidores públicos infractores o negligentes, han propiciado el incremento en la impunidad respecto de las agresiones en perjuicio de las personas defensoras, lo que demanda especial atención y un cambio de actitud institucional.

**152.** La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la impunidad institucionalizada se configura por *“la falta en su conjunto de investigación, persecución y condena de los responsables de las violaciones de los derechos humanos, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”*<sup>42</sup>, en consecuencia, es necesaria la sensibilización y profesionalización de los servidores públicos involucrados en la investigación y procuración de justicia, con el propósito de abatir el nivel de agresiones en contra de personas defensoras, mediante la identificación, atención, sanción y prevención de estos delitos en función del contexto sociopolítico que las víctimas enfrentan

---

<sup>42</sup> Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein vs Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 186.

como consecuencia de su labor, de tal manera que el Estado asegure el libre ejercicio de las libertades fundamentales de todo individuo.

**153.** En atención a la situación de riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y la responsabilidad del Estado de garantizarles prevención y defensa, el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas,<sup>43</sup> tiene la finalidad de establecer la cooperación entre la Federación y los Estados para implementar y operar las medidas de que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas defensoras de derechos humanos, tanto individual como colectivas, que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de su labor, y busca mantener un proceso de fortalecimiento permanente con la participación de organizaciones de la sociedad civil y diversas autoridades. Desde septiembre de 2015, el “Mecanismo” protege a 419 personas, de las cuales 247 son personas defensoras de derechos humanos y 172 periodistas.<sup>44</sup>

**154.** La creación del “Mecanismo” obedece a un esfuerzo conjunto entre la sociedad civil y diversas instituciones del gobierno a fin establecer medidas de protección que aseguren las condiciones adecuadas para el ejercicio del derecho a defender en atención al nivel de violencia que éste grupo en situación de riesgo enfrenta por su labor. A partir de la instalación formal de la Junta de Gobierno del referido “Mecanismo” el 12 de noviembre de 2012,<sup>45</sup> se han implementado diversas medidas de protección a favor de personas defensoras, entre las que destacan la asignación de botones de pánico, teléfonos de emergencia, escoltas, evacuación y reubicación temporal, apoyo de alimentación, despensa y habitación, rondines,

---

<sup>43</sup> Creado por la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del 25 de junio de 2012.

<sup>44</sup> Disponible en <http://www.gob.mx/segob/prensa/el-gobierno-de-la-republica-condena-categoricamente-las-agresiones-y-ataques-cometidos-en-contra-de-periodistas-y-defensores-de-dh>

<sup>45</sup> Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras Humanos y Periodistas, ESPACIO\_OSC, para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas. Julio 2015. Pág. 37

acompañamiento de traslados, instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras en el domicilio o lugar de trabajo, entrega de equipo de comunicación, chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados, atención médica y psicológica, instructivos, manuales, cursos de autoprotección y reconocimiento a su labor como personas defensoras.

**155.** No obstante, se cuenta con información de diversas organizaciones de la sociedad civil y personas beneficiarias que en algunas ocasiones las medidas otorgadas no han sido suficientes, eficaces o idóneas, como es el caso del botón de pánico, medida que a pesar de ser la que en mayor frecuencia se ha implementado, se vincula a diversos problemas que obstaculizan su óptimo aprovechamiento, puesto que señalan que no hay capacidad de respuesta por parte de las autoridades a los reportes de emergencias; las autoridades encargadas de atender la señal no cuentan con una cadena de mando, así como de responsabilidades<sup>46</sup>, por lo que dicha medida, en un gran número de casos, se considera ineficaz, en ese sentido, es urgente implementar un protocolo de atención y protección eficiente respecto de las actuaciones y responsabilidades de los servidores públicos encargados de atender los llamados.

**156.** La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece en los artículo 44 y 45 que la Federación, los Estados y municipios, *en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, (...) para la consolidación del Estado Democrático de Derecho, y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto, además, “La Federación promoverá las reformas y adiciones necesarias en la legislación para mejorar su situación (...)”*

---

<sup>46</sup> *Ibídem.* Pág. 56.

**157.** El Estado tiene a su cargo la prevención del delito, y debe garantizar que las violaciones sean efectivamente sancionadas conforme a la ley, por tal motivo, la sociedad en coordinación con las diversas autoridades deben participar en la creación de medidas de seguridad y prevención de agresiones, mediante la denuncia, y la participación directa en la toma de acciones específicas para mejorar su función, y en el análisis y propuesta de reformas institucionales y políticas públicas que generen cambios en la legislación respectiva y en la administración pública, mediante las que se garantice el pleno acceso a la justicia y su procuración, y de esta forma contribuir al abatimiento de los índices de impunidad.

**158.** Los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica<sup>47</sup> de las personas defensoras constituye una obligación a cargo del Estado, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que se debe considerar también que una debida procuración e impartición de justicia se vincula a la salvaguarda del derecho a la verdad y a la reparación del daño a las víctimas.

**159.** Si bien la creación de un “Mecanismo” de protección a las personas defensoras implica un avance y reconocimiento del Estado, en el cual este Organismo Nacional es parte de la Junta de Gobierno, en el que se reconoce la situación de riesgo de las que son víctimas y donde se crean espacios para la prevención y defensa de violaciones a sus derechos fundamentales, esto no descarta la necesidad de una mejora en su situación por diversas causas, ya que como lo han apuntado diversas organizaciones de la sociedad civil,<sup>48</sup> las acciones implementadas de manera individual o colectiva no han sido eficaces por diversas razones, tales como administrativas, de evaluación o capacitación, situaciones que traen como consecuencia la necesidad de continuar en su fortalecimiento.

---

<sup>47</sup> *Ibidem*. Artículos 9 y 25.

<sup>48</sup> ESPACIO\_OSC Para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas, *Segundo Diagnóstico...*, *Op. Cit.*

**160.** Se sugiere que en las medidas que proponga el “Mecanismo” tome en cuenta el contexto de cada caso, principalmente la opinión, las necesidades de cada persona o colectivo beneficiario, tanto en el momento de diseñarlas como en su implementación, en razón de que tiene que haber una adecuación y ensamble constantes entre las partes en beneficio de las personas agraviadas, entre el mecanismo y las beneficiarias, en donde también sean escuchadas las posturas de la sociedad para su mejoramiento.

**161.** Habría que tomar en cuenta la desconfianza que tienen algunas personas en acudir a este sistema de protección. No obstante, la creación y constante modificación de una entidad en la que está involucrada la sociedad civil, permite ir diseñando según las necesidades específicas y, de esta manera, también pudiera irse construyendo una legitimidad ante la ciudadanía en general.

**162.** Este Organismo Nacional tiene registrados los siguientes casos relacionados con el trabajo desarrollado por el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**163.** Caso de (V27). El 17 de febrero de 2015 se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja de (V27) una persona integrante de una organización defensora de derechos humanos (ONG10) en el Estado de Jalisco, en el que señaló que las autoridades Secretaria General de Gobierno del Estado de Jalisco y Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Secretaría de Gobernación no habían cumplido cabalmente con el plan de protección otorgado en su favor, al no proporcionarle el servicio de acompañamiento por conducto de personal de la Secretaría de Seguridad Pública de esa entidad federativa, aun cuando lo solicitó en dos ocasiones.

**164.** Una vez recabada la información del caso, las autoridades refirieron que desde el 18 de mayo de 2015 se desarrolla de manera regular la implementación de las medidas aprobadas, lo cual fue corroborado por la persona beneficiaria.

**165.** Caso de (V28). El 29 de julio de 2013 se recibió en este Organismo Nacional, vía correo electrónico, la queja de (V28) una persona integrante de una organización defensora de derechos humanos radicada en la Ciudad de México (ONG11), en la que hace valer presuntas violaciones en su agravio atribuibles al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Secretaría de Gobernación ya que el 10 de julio de 2013 se decidió modificar el “plan de protección” que se implementó en su favor, dejando sin efecto el servicio de protección de elementos de la Policía Federal, lo que a su juicio la colocó junto a sus familiares en una situación de riesgo.

**166.** Posteriormente, se tuvo conocimiento que el 16 de marzo de 2014 fue allanado el domicilio de la citada persona; que en ese hecho sustrajeron computadoras, documentos de trabajo y otros objetos de valor, razón por la que interpuso una denuncia en la procuraduría local.

**167.** En el caso citado se evidenció el incumplimiento de los términos y plazos previstos en la normatividad en la materia; que las personas beneficiarias no fueron notificados formalmente sobre el otorgamiento de las medidas urgentes de protección que les fueron proporcionadas, por lo que no tuvieron conocimiento de la elaboración y resultado del estudio de evaluación de acción inmediata.

**168.** La persona defensora hizo valer que la autoridad responsable no facilitó la participación de las beneficiarias, lo que impidió que éstas proporcionaran información necesaria para establecer el análisis respectivo, y que fueron convocados el 10 de julio de 2013, donde se presentó su solicitud de revisión de medidas otorgadas, sin conocer el contenido del estudio referido.

**169.** Esta Comisión Nacional también documentó el caso de (V29) y otros integrantes de la (ONG12) en el Estado de Tabasco, quienes el 9 de noviembre de 2015, sufrieron un incidente de seguridad al haber sido hostigados por personas desconocidas y tuvieron diversas dificultades para contactar a personal del

Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del cual son beneficiarios, puesto que el número telefónico que les fue proporcionado para dicho contacto no fue contestado.

**170.** Por otra parte, refirieron en hechos diversos, que la Policía Estatal incumplió con el compromiso adquirido en la implementación de medidas en su favor para garantizar la seguridad e integridad tanto del personal como de las personas albergadas en dicho lugar (ONG12), ya que la madrugada del 16 de noviembre del 2015 abandonaron su servicio.

**171.** En los tres casos se puede evidenciar que si bien el “Mecanismo” realizó evaluaciones de riesgo valorando diversos aspectos de las personas beneficiarias, en todo momento se debe escuchar y tomar en cuenta la opinión de las mismas, ya que ellas son las únicas que saben la real amenaza que están padeciendo, razón por la que siempre se debe velar por su integridad y la de sus familiares antes de modificar o quitar alguna medida de protección.

**172.** Si bien el “Mecanismo” ha avanzado sustancialmente sus procesos internos en beneficio de las personas beneficiarias, se siguen observando retos y metas importantes para garantizar la prevención y protección de las personas defensoras de derechos humanos tanto a nivel local como federal.

**173.** Por todos los argumentos expuestos, respetuosamente, se formulan a ustedes, Procuradora General de la República, Secretario de la Defensa Nacional, Secretario de Marina, Gobernadores, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Comisionado Nacional de Seguridad, Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretarios de Seguridad Pública, Procuradores y Fiscales Generales de Justicia de las Entidades Federativas, Presidentes Municipales, Jefes Delegacionales y titulares de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en el ámbito de sus competencias, las siguientes:

#### **IV. RECOMENDACIONES GENERALES.**

**PRIMERA.** Realizar una campaña pública en materia de reconocimiento y no estigmatización del trabajo de las personas defensoras de derechos humanos, y para respetar sus derechos durante el ejercicio de sus actividades, a efecto de sensibilizar a la población en general y especialmente a los servidores públicos que pudieran, por alguna razón, estar en contacto con ellas.

**SEGUNDA.** Se giren instrucciones para que se atiendan de la manera más pronta y eficaz las solicitudes de las medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de los derechos humanos de las personas defensoras y se adopten de manera inmediata acciones para su cabal cumplimiento.

**TERCERA.** Emitir una circular dirigida a los servidores públicos para que, en el ejercicio de sus funciones, respeten los derechos fundamentales de las personas defensoras, debiendo abstenerse de realizar declaraciones que los estigmaticen y/o que pongan en duda la legitimidad del trabajo que realizan, ya sea de forma individual o junto a sus organizaciones.

**A ustedes Gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México las siguientes:**

**PRIMERA.** Se impulse la promulgación de leyes que, en su caso, prevean la creación de organismos locales tendentes a la protección de personas defensoras de derechos humanos a través de la implementación de medidas eficaces y suficientes para asegurar el ejercicio de su actividad.

**SEGUNDA.** Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se impartan cursos de capacitación a los servidores públicos relacionado con quiénes son y qué hacen las personas defensoras de derechos humanos, que por su función, tengan contacto con ellas.

**TERCERA.** Generar y priorizar las políticas públicas de prevención de la violencia hacia las personas defensoras de derechos humanos, adoptando las medidas suficientes y necesarias para proteger sus derechos fundamentales.

**CUARTA.** Establecer un enlace de alto nivel, con capacidad de gestión y decisión que garantice la pertinencia y eficacia de las medidas de protección locales acordadas en favor de personas defensoras de derechos humanos por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**A ustedes Comisionado Nacional de Seguridad y Secretarios de Seguridad Pública de las entidades federativas, las siguientes:**

**PRIMERA.** Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se capacite a los elementos de seguridad pública, de los tres niveles de gobierno, sobre los derechos de las personas defensoras de derechos humanos.

**SEGUNDA.** Se giren instrucciones para que los servidores públicos de esas dependencias permitan que desarrollen sus actividades sin resultar víctimas de injerencias arbitrarias en su persona, familia, domicilio o propiedades, absteniéndose de incurrir en un uso arbitrario de la fuerza pública.

**A ustedes Procuradora General de la República, Procuradores y Fiscales Generales de Justicia de las entidades federativas, las siguientes:**

**PRIMERA.** Se giren instrucciones, a quien corresponda, a efecto de que se desarrollen y apliquen de manera obligatoria protocolos especiales que establezcan lineamientos precisos en los que se considere la vulnerabilidad, situación de riesgo y contexto vinculado a la labor de las personas defensoras de derechos humanos víctimas de delitos por el personal que interviene en la integración de averiguaciones previas, con el propósito de identificar las causas reales y agentes

agresores de este grupo en situación de riesgo, y así erradicar la repetición de violaciones a sus derechos humanos.

**SEGUNDA.** Se giren instrucciones, a quien corresponda, a fin de que, a la brevedad se practiquen las diligencias necesarias tendentes a lograr la integración y, en su oportunidad, determinación conforme a derecho, de las averiguaciones previas señaladas en la presente Recomendación General, garantizando de esta manera a las víctimas y a sus familiares, así como a la sociedad en general, el derecho a conocer la verdad respecto de los sucesos que dieron lugar a las violaciones de los derechos humanos cometidas en perjuicio de las personas defensoras en cita.

**TERCERA.** Se instituyan fiscalías o unidades especializadas en la persecución de delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos, para atender especialmente el contexto de violencia y riesgo que pudieran enfrentar por la labor que desarrollan, sobre todo en aquellas entidades en las que se advierte una alta incidencia delictiva en contra de estas personas.

**Al Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.**

**PRIMERA.-** Garantizar los recursos humanos y financieros necesarios para que la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de cabal cumplimiento a sus atribuciones, en el marco de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**SEGUNDA.-** Hacer una diferenciación geográfica, con base en un mapa de riesgos, respecto de la implementación de protocolos a través de los cuales se otorgan medidas de protección en favor de defensores, a efecto de tomar en consideración

los riesgos potenciales en los que podrían encontrarse y adecuar las medidas otorgadas a la(s) entidad(es) federativa(s) en la(s) que realiza su labor.

**TERCERA.-** Se genere y haga del dominio público, a través de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis de la Coordinación Ejecutiva, un reporte semestral respecto del monitoreo nacional de las agresiones que sufren las personas defensoras de derechos humanos en México, identificando a través de un semáforo de riesgo aquellas entidades con mayor incidencia, así como el tipo de agresiones más recurrentes en esos estados.

**CUARTA.-** Garantizar oportunas, suficientes y adecuadas medidas de protección en favor de las personas beneficiarias, evitando la dilación en su instauración, para impedir poner en riesgo su seguridad e integridad personal.

**A los Presidente Municipales y Jefes Delegacionales:**

**PRIMERA.** Impartir cursos de capacitación a los servidores públicos de los municipios y delegaciones que, por sus atribuciones tengan contacto con las labores de las personas defensoras de derechos humanos.

**SEGUNDA.** Generar y priorizar las políticas públicas de prevención de la violencia hacia las personas defensoras de derechos humanos, adoptando las medidas suficientes y necesarias para proteger sus derechos fundamentales.

**TERCERA.** Establecer un enlace con capacidad de gestión y decisión que garantice la pertinencia, oportunidad y eficacia de las medidas de protección municipales y delegacionales en favor de personas defensoras de derechos humanos por parte del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**CUARTA.** Se giren instrucciones para que los servidores públicos de esas demarcaciones permitan que las personas defensoras de derechos humanos

desarrollen sus actividades sin resultar víctimas de injerencias arbitrarias en su persona, familia, domicilio o propiedades.

**174.** La presente Recomendación General de acuerdo con lo previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 140, de su Reglamento Interno, fue aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional en su sesión ordinaria número 340 de fecha 8 de febrero de 2016; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos y, también, para que las autoridades competentes, conforme a sus atribuciones, eliminen tales violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

**175.** Con base en el mismo fundamento jurídico se informa a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se requiere que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional en un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente recomendación.

**ATENTAMENTE**

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ**  
**PRESIDENTE**