

# En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo

Luis Raúl González Pérez (*Coordinador*)

Mariclaire Acosta	Edgar Corzo Sosa
Juan Carlos Botero Ospina	Julio César Díaz Herrera
José Buendía	Martha González Moreno
Fernanda Calderaro Da Silva	Sara Irene Herrerías
Roberto Campa Cifrián	Camilo López Báez
Michael Chamberlin	Ricardo Celso Nájera Herrera
Patricia Colchero Aragonés	Óscar Roberto Ochoa Mancera
Edgar Cortez	Pablo Romo Cedano

Rodrigo Santiago Juárez



**tirant**  
lo blanch  
**DERECHOS**  
**HUMANOS**



**CNDH**  
M É X I C O

## COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

**MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**  
*Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia*

**ANA BELÉN CAMPUZANO LAGUILLO**  
*Catedrática de Derecho Mercantil de la Universidad CEU San Pablo*

**JORGE A. CERDIO HERRÁN**  
*Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho. Instituto Tecnológico Autónomo de México*

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**  
*Ministro de la Suprema Corte de Justicia de México*

**OWEN M. FISS**  
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la Universidad de Yale (EEUU)*

**LUIS LÓPEZ GUERRA**  
*Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos  
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid*

**ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**  
*Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla*

**MARTA LORENTE SARIÑENA**  
*Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*

**JAVIER DE LUCAS MARTÍN**  
*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

**VÍCTOR MORENO CATENA**  
*Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid*

**FRANCISCO MUÑOZ CONDE**  
*Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

**ANGELIKA NUSSBERGER**  
*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Catedrática de Derecho Internacional de la Universidad de Colonia (Alemania)*

**HÉCTOR OLASOLO ALONSO**  
*Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario (Colombia) y Presidente del Instituto Ibero-Americano de La Haya (Holanda)*

**LUCIANO PAREJO ALFONSO**  
*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid*

**TOMÁS SALA FRANCO**  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

**JOSÉ IGNACIO SANCHO GARGALLO**  
*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del Tribunal Supremo de España*

**TOMÁS S. VIVES ANTÓN**  
*Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia*

**RUTH ZIMMERLING**  
*Catedrática de Ciencia Política de la Universidad de Mainz (Alemania)*

# EN DEFENSA DE PERIODISTAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN RIESGO

*Coordinador:*

**LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ**

*Autores:*

MARICLAIRE ACOSTA	EDGAR CORZO SOSA
JUAN CARLOS BOTERO OSPINA	JULIO CÉSAR DÍAZ HERRERA
JOSÉ BUENDÍA	MARTHA GONZÁLEZ MORENO
FERNANDA CALDERARO DA SILVA	SARA IRENE HERRERÍAS
ROBERTO CAMPA CIFRIÁN	CAMILO LÓPEZ BÁEZ
MICHAEL CHAMBERLIN	RICARDO CELSO NÁJERA HERRERA
PATRICIA COLCHERO ARAGONÉS	ÓSCAR ROBERTO OCHOA MANCERA
EDGAR CORTEZ	PABLO ROMO CEDANO
RODRIGO SANTIAGO JUÁREZ	



**CNDH**  
M É X I C O

**tirant lo blanch**

Ciudad de México, 2016

Copyright © 2016

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com/mex/](http://www.tirant.com/mex/)

Director de la colección:  
**JAVIER DE LUCAS MARTÍN**

© AA.VV.  
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

© EDITA: TIRANT LO BLANCH  
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO  
Río Tiber 66, PH  
Colonia Cuauhtémoc  
Delegación Cuauhtémoc  
CP 06500 Ciudad de México  
Telf: (55) 65502317  
[infomex@tirant.com](mailto:infomex@tirant.com)  
[www.tirant.com/mex/](http://www.tirant.com/mex/)  
[www.tirant.es](http://www.tirant.es)  
ISBN: 978-84-9143-061-2  
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro Procedimiento de quejas.

# PRÓLOGOS

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG<sup>1</sup>

Respetar y garantizar los Derechos Humanos, además de ser una obligación constitucional, es una vocación y un compromiso irrenunciable de quienes formamos parte del Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.

Así lo entendemos para todas las personas, sin distinción alguna, comprendiendo que la igualdad es el principio rector que debe guiar a las instituciones, en la tarea de proteger los derechos fundamentales.

No obstante, se debe poner énfasis en aquellas poblaciones que por sus características o tareas, pudieran resultar más vulnerables. Tal es el caso, no solo en México sino en todo el mundo de quienes desempeñan una labor de defensa de derechos humanos así como de quienes ejercen el periodismo.

Con este propósito, el Gobierno de la República y las entidades federativas contamos con un instrumento de cooperación, diseñado junto con la sociedad civil: el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Se trata de ofrecer a aquellas personas que pudieran encontrarse en situación de riesgo, las condiciones que les permitan seguir desempeñando su labor en condiciones de tranquilidad.

El Mecanismo es un instrumento en evolución permanente, que se perfecciona gracias a la experiencia y opinión de expertos, organizaciones nacionales y organismos internacionales.

---

<sup>1</sup> Secretario de Gobernación

En ese sentido, esta obra permite comprender a través de distintas experiencias, el proceso por el cual sociedad y gobierno, hemos trabajado en unidad para resguardar los Derechos Humanos, y en particular uno de los más preciados que existe en un Estado democrático: la libertad de expresión.

Así lo seguiremos haciendo, con la convicción de que quienes dedican su vida a esta noble labor, merecen de nuestra parte todo el respaldo y compromiso.

## LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ<sup>2</sup>

Las personas defensoras de derechos humanos y los periodistas realizan actividades que tienen profundas implicaciones tanto individuales como para la sociedad en su conjunto. Mientras los primeros llevan a cabo una labor de defensa de los derechos humanos al representar a personas y grupos en situación de vulnerabilidad, los segundos ejercen la libertad de expresión difundiendo información de toda índole que permite a la sociedad tomar decisiones.

La labor de los defensores y organizaciones civiles han contribuido a que el respeto a los derechos humanos se considere en la actualidad como uno de los requisitos fundamentales del Estado democrático de derecho. En este sentido, la gran protagonista de los derechos humanos es sin duda la ciudadanía; sin sus tareas de movilización, canalización, encauzamiento y promoción de una cultura de los derechos humanos, sería difícil pensar o explicar la fuerza que actualmente tienen los derechos humanos.

Los defensores civiles de derechos humanos desarrollan una intensa labor de promoción y defensa que se traduce en diferentes ámbitos de acción: denuncias, defensa legal, educación, investigación, promoción, difusión, entre otras, cuyo fin es contribuir a la vigencia de las garantías consagradas en la ley. Además, éstas inciden de manera decisiva para que los gobiernos cumplan las obligaciones consagradas en los tratados internacionales de derechos humanos.

Sus acciones e iniciativas crecen cada día, en un contexto en el que la intervención del gobierno no ha sido suficiente para garantizar de manera integral la vigencia de los derechos humanos en el país e incluso se han incrementado las estigmatizaciones y descalificaciones de las organizaciones de la sociedad civil y de los defensores civiles, buscando muchas veces restringir su influencia y campo de acción, sin comprender

---

<sup>2</sup> Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

que los defensores de derechos humanos realizan una labor complementaria al servicio público.

De esta manera, si bien se reconoce que los defensores civiles vienen realizando su importante labor a favor de los derechos humanos, continúan enfrentándose a graves dificultades al pretender inhibir con actos de violencia e intimidación sus tareas, así como la creciente tendencia a estigmatizar y criminalizar la movilización social.

Es importante consignar que cuando se pretende silenciar e inhibir la labor de los defensores civiles de derechos humanos se niega a su vez a muchísimas personas la oportunidad de obtener justicia por violaciones a derechos humanos.

Dentro del desarrollo histórico, se puede consignar que en el gran catálogo de abusos que se han cometido contra los defensores civiles de los derechos humanos, se encuentran el homicidio, la tortura, malos tratos, intimidación, amenazas, campañas de desprestigio, iniciación de acciones judiciales, restricción al acceso de información, abusivos controles administrativos, en los que están involucrados funcionarios públicos de todos los niveles y órdenes de gobierno, así como personas que actúan en su nombre. En muchos casos, el objeto de estos ataques contra los defensores civiles de los derechos humanos es silenciar o debilitar sus denuncias para que los autores de violaciones a los derechos humanos queden impunes.

Reiteramos que es preciso reconocer, tanto por las autoridades federales como estatales, el trabajo que desempeñan las defensoras y defensores de derechos humanos, toda vez que nuestros intereses y objetivos son comunes y no hay razón para caminar por rutas distintas.

Como señalamos en un inicio, otro sector particularmente importante es sin duda el de los periodistas y comunicadores sociales, quienes son fundamentales para la consolidación de una cultura de los derechos humanos en nuestro país, además de colaborar a construir un Estado más democrático, haciendo de la libertad de expresión el instrumento esencial para ejercicio de su profesión.

En tal sentido, se ha dicho que la libertad de expresión no trata simplemente de reconocer el derecho que tienen los medios a expresarse



con libertad, de reconocer su libertad de prensa, sino que en un régimen democrático la difusión de ideas, opiniones e información involucra también el tema del derecho de los individuos a estar informados de forma oportuna, veraz y confiable sobre lo que acontece en el espacio público. La libertad de prensa tiene, a fin de cuentas, un carácter particular en los regímenes democráticos modernos: servir de equilibrio entre la libertad de expresión y el derecho de los individuos a recibir información y enterarse de lo que sucede en los asuntos públicos.

Actualmente existen amenazas e intentos por coartar la libertad de expresión, circunstancia que ha convertido a México en uno de los países más peligrosos para el ejercicio del periodismo. Lo anterior ha derivado en autocensura, desplazamiento y exilio forzado de periodistas, generando espacios de silencio en el país y vulnerando los principios fundamentales de una sociedad abierta, plural y democrática; asimismo, se puede observar que además de las autoridades en primer término, los poderes fácticos, particularmente los relacionados con el crimen organizado, se han convertido en censores de los medios y comunicadores ante las investigaciones que han venido realizando sobre delincuencia organizada y narcotráfico.

De esta manera, observamos que si bien tanto los defensores como los periodistas llevan a cabo una labor importantísima para la democracia, están expuestos a distintos riesgos como consecuencia de su trabajo. El incremento en el número de agresiones pone en evidencia la situación de riesgo a la que están sometidos y la necesidad de fortalecer en su favor las labores de prevención, protección y procuración de justicia.

La difícil situación que enfrentan los defensores civiles de derechos humanos y los periodistas fue expuesta en dos Recomendaciones Generales aprobadas por el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) el 8 de febrero de 2016. No estamos refiriendo a la Recomendación General 24 *«Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México»*, y la Recomendación General 25 *«Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos»*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ambas recomendaciones generales se pueden consultar en la página de la CNDH, en el siguiente vínculo: [http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Generales](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Generales)

Hasta el momento en que se escriben estas líneas podemos consignar que 114 periodistas han sido asesinados desde el año 2000, (11 de los cuales corresponden a periodistas mujeres); 20 periodistas han sido desaparecidos desde el año 2005, y se han registrado 49 atentados a medios de comunicación desde el año 2006, lo que da cuenta de la gravedad de la situación y de la necesidad de establecer políticas públicas adecuadas para prevenir estas agresiones y proteger a los comunicadores y medios, así como para mejorar los resultados en la procuración de justicia.

Por lo que respecta a las personas defensoras de derechos humanos, se han registrado 29 homicidios cometidos en contra de estas personas desde el año 2006 (13 de las cuales son defensoras mujeres, lo que representa un 44.8% de los casos), y 4 defensores han sido desaparecidos desde el año 2009.

El incremento alarmante en las agresiones cometidas contra periodistas y defensores civiles de derechos humanos motivó la expedición de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas<sup>4</sup>, y adicionalmente se dio el Reglamento de la mencionada ley<sup>5</sup>.

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ordena la creación del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que tiene como objetivo garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

El Mecanismo comenzó a operar a finales de 2012, y como su propia ley reglamentaria indica está integrado por representantes de la sociedad civil (4 representantes), por entidades de la administración pública federal (4 representantes) y por la Comisión Nacional de los Derechos

---

<sup>4</sup> Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* 25 de junio de 2012.

<sup>5</sup> Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012.

Humanos (1 representante), lo que constituye una composición de equilibrio que permite arribar a mejores decisiones<sup>6</sup>.

La creación del Mecanismo es de suyo importante, considerando que la mejor defensa en contra de las agresiones es la prevención y protección a los defensores civiles y periodistas a través de medidas adecuadas de seguridad y auxilio, de manera congruente, oportuna y proporcional a los riesgos que enfrentan, evitando que éstos se actualicen. Para lo anterior, se ha venido insistiendo en la adecuada y eficaz implementación y ejecución del Mecanismo, para lo cual es necesario evaluar su desempeño y darle seguimiento ante los resultados que viene teniendo en la práctica.

Por lo anterior, el libro que el lector tiene en sus manos le puede resultar de interés desde distintos puntos de vista. Uno de ellos es que hasta ahora no se había publicado un compendio de escritos relacionados con el Mecanismo que incluyen diversas temáticas relacionadas con sus antecedentes, los conceptos de periodista y de defensor, el papel de la CNDH en el mismo, la operación de las distintas unidades que conforman la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo, los casos paradigmáticos, el fortalecimiento del mismo a través de la intervención de organismos tan destacados a nivel internacional como Freedom House, los enfoques colectivos y de género que se han desarrollado, así como el análisis de mecanismos similares en otros países, entre otros temas.

El desarrollo de estos textos por especialistas en la materia servirá de gran ayuda para difundir a nivel nacional qué es el Mecanismo, la forma en la que opera y la necesidad de fortalecer la confianza en el mismo entre las personas defensoras y los periodistas.

Es del mayor interés de la CNDH coadyuvar en el fortalecimiento del Mecanismo a través de la revisión y análisis minucioso de cada uno de los casos sometidos a la Junta de Gobierno, a fin de brindar las

---

<sup>6</sup> Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012, artículo 5.

medidas de protección más eficaces y acordes al contexto de riesgo que enfrentan estas personas.

## **Fortalecimiento de la protección de defensores y defensoras de derechos humanos —los mecanismos de protección y las buenas prácticas—**

Ante todo, quisiera agradecer la oportunidad que me da la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México de escribir uno de los prólogos de este libro. Me parece sumamente importante que existan espacios de este tipo donde se puedan compartir análisis y miradas con el fin de mejorar las herramientas destinadas a proteger la vida de numerosas personas.

Hace dos años que mi calidad de Relator Especial de las Naciones Unidas sobre defensoras y defensores de los derechos humanos me ha dado la posibilidad de viajar por el mundo, de analizar y documentar la situación de quienes defienden nuestras libertades y derechos fundamentales. Hace dos años que escucho sus testimonios, historias de vida, las amenazas, golpes y ataques que estas mujeres y estos hombres sufren, a veces a diario. Líderes y lideresas de comunidades, periodistas, quienes ejercen el derecho, la educación o simplemente el voluntariado en organizaciones de la sociedad civil, miles de estas personas desafían estos obstáculos para pedir a los Estados el cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Lejos de querer ser reducidas a un estatus de víctimas, estas personas se organizan, crean redes de apoyo y buscan visibilizar sus problemas y alertar a la ciudadanía. Sin embargo, esto no es suficiente. Lamentablemente es poco decir que el panorama parece cada vez más gris e inseguro para estas personas y cuando se atacan a los centinelas que nos protegen, sabemos que a la larga son nuestros derechos los que corren peligro.

En muchas ocasiones, las personas que defienden nuestros derechos no cuentan con herramientas que las pueden proteger. Cuando levantan

---

<sup>7</sup> Relator Especial de la ONU sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos.

la voz para sacar del silencio violaciones que afectan nuestra dignidad, nuestro derecho a la justicia o nuestra libertad, se enfrentan frecuentemente a vacíos legales o a barreras administrativas. Los actores, estatales o no estatales, que atacan a defensoras y defensores se nutren de estas carencias, creando un círculo vicioso de vulnerabilidad, aislamiento y desprotección. En la mayoría de los Estados donde viven y actúan defensoras y defensores, no se cuenta con disposiciones que les permitan alertar sobre su situación o contar con herramientas concretas y rápidas para su protección y que les permitirían seguir con su trabajo de defensa de los derechos humanos.

Cada señal o herramienta hacia una mejor protección de defensoras y defensores se convierte en una luz entre tanta adversidad. Por eso, la adopción en 2012 por parte del Estado mexicano de un mecanismo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas constituyó un verdadero motivo de esperanza. Varios países ya han adoptado estos mecanismos y cabe resaltar que muchos de ellos están en Latinoamérica. De hecho, he tenido la oportunidad de observar y aprender de las diferentes experiencias en Colombia, Brasil, Guatemala o México.

Estos mecanismos siempre surgen como respuesta a una situación concreta de grandes riesgos para quienes defienden los derechos humanos en estos países. En la mayoría de los casos, nacen gracias a la movilización incansable y concertada de organizaciones de la sociedad civil y de personas defensoras que insistieron en poner este tema en la agenda política. Muchas veces, estos mecanismos buscan establecer una estructura encargada de vigilar la situación de defensoras y defensores, informar sobre ella y coordinar cualquier respuesta por parte del Estado a las amenazas que enfrentan. Dichas estructuras pueden contribuir a formular recomendaciones para modificar leyes nacionales y políticas públicas incompatibles con los derechos de las personas defensoras o que contribuyen a ponerlas en peligro. Pueden igualmente formular propuestas para brindar una mejor visibilidad y protección a su trabajo.

Sin embargo y a pesar de convertirse en herramientas legales, oficiales y reconocidas, estos mecanismos no siempre cumplen con sus objetivos. Las grandes esperanzas que se generaron con la adopción de tales

mecanismos quedan frustradas por una miríada de obstáculos que surgen durante la fase de implementación, impidiendo su funcionamiento pleno y completo. Peor aún, las personas defensoras en situación de riesgo y vulnerabilidad se quedan a veces sin respuesta alguna o sin solución adecuada lo que las llevan a mediano plazo a rechazar estos mismos mecanismos, dejándolas todavía más desprotegidas.

## **Las dificultades más recurrentes que enfrentan los mecanismos de protección**

Cada país tiene un contexto definido que permite entender tales dificultades. Quisiera destacar algunos de estos problemas que pueden acarrear dificultades en la implementación efectiva de los mecanismos. Primero, cabe destacar que, como cualquier herramienta que depende de la actuación de varios tipos de actores, un mecanismo no puede funcionar sin que exista una voluntad política real para implementarlo. El respaldo público, visible de tal mecanismo por parte de las autoridades tanto nacionales como locales es fundamental para que se reconozca su importancia y legitimidad.

La carencia de voluntad política puede contribuir directamente a generar problemas organizacionales. Por ejemplo, ciertos países enfrentan problemas debidos a la falta de coordinación y de comunicación entre los distintos niveles del Estado (por ejemplo, entre los niveles nacionales y locales o federales y estatales) que se rechazan mutuamente ciertas responsabilidades. También se puede observar una falta de recursos financieros, logísticos o humanos, generando incertidumbre en cuanto a la viabilidad del mecanismo. Esto contribuye de manera concreta a que el mecanismo responda de manera tarde o inadecuada a las necesidades de las personas defensoras.

Por otra parte, una deficiencia común es la falta de información contextualizando la situación de defensoras y defensores. Estas personas no son individuos aislados de un contexto familiar, de una sociedad o cultura. Forman parte de un todo que tiene que ser identificado, analizado y entendido. Una evaluación de riesgo que se limita a poner cifras y procedimientos según factores pre-establecidos no es necesariamente

adaptada a la diversidad de perfiles de personas defensoras ni a las distintas situaciones que pueden enfrentar.

En cuanto a las soluciones concretas que se pueden dar, si bien ciertas herramientas (como teléfonos satélites (o satelitales) botones de pánico, cámaras de vigilancia, por ejemplo) son muy importantes para proteger a defensoras y defensores, no serán de alguna utilidad si no funcionan en el momento en que se presenta el peligro. Todas estas herramientas dependen directamente de la plena colaboración de las autoridades locales que tienen que responder a llamadas de urgencia y aportar soluciones a quienes enfrentan un riesgo para su vida o la de sus familiares.

Quisiera también mencionar que me preocupa la subcontratación creciente de la protección física de defensoras y defensores a favor de empresas de seguridad privada o terceros que no están necesariamente capacitados para la protección de estas personas o que no tienen un mismo nivel de responsabilidad y de rendición de cuenta que las autoridades públicas.

## **Las buenas prácticas en la protección de defensores y defensoras de derechos humanos**

En mi último reporte presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 2016, presenté un estudio temático sobre las buenas prácticas en materia de protección de las personas defensoras de los derechos humanos. Este estudio se hizo gracias a los aportes de organizaciones de la sociedad civil, Estados, agencias intergubernamentales o instituciones nacionales de derechos humanos de todo el mundo.

Una buena práctica de protección contribuye al pleno respeto de los derechos de defensoras y defensores y ayuda a fortalecer su seguridad, mitigando los riesgos, atajando las amenazas y promoviendo la labor de quienes defienden los derechos humanos. No existe una sola práctica de protección. De hecho, varias medidas de protección pueden existir y se suelen entrecruzar a los niveles locales, nacionales, regionales e internacionales. Se pueden complementar y reforzar mutuamente. Los que in-



tervienen en estas prácticas son muchos y diversos como por ejemplo las autoridades estatales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones intergubernamentales, los donantes, los medios de comunicación, las empresas, y obviamente, las propias personas defensoras.

Cualquier práctica de protección para fortalecer la seguridad de defensoras y defensores necesita tener una concepción holística de la seguridad, y, en este sentido, debe tomar en cuenta todos los aspectos que afectan la vida de las personas defensoras. La seguridad de una persona es el resultado de múltiples factores y dimensiones, como son su seguridad económica, su seguridad política, su seguridad digital y su bienestar psicosocial.

Desde mis inicios como Relator Especial me he basado en una definición amplia de quiénes son defensores y defensoras, para que las personas que entran en esta intensa y legítima lucha por la defensa de los derechos humanos, puedan verse protegidas por el derecho internacional, de acuerdo con 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*. Sin embargo, he observado muchas veces una falta de reconocimiento de las mismas personas defensoras que no se identifican ni se reconocen como tal, sea por humildad o carencia de información. También se observa que quienes trabajan en el tema por parte de las autoridades, como por ejemplo en los mecanismos de protección, no saben cómo reconocer las personas defensoras. Una toma de conciencia de las mismas personas defensoras es fundamental para fortalecer su protección, así como lo son la educación y sensibilización de funcionarios y de la ciudadanía en general sobre quiénes son las defensoras y los defensores de derechos humanos y el papel importante que desempeñan en nuestras sociedades.

Cabe destacar que ciertos grupos particulares de personas defensoras enfrentan más riesgos que otros, por razón de su propio género o por los temas que están defendiendo y promoviendo (por ejemplo las personas que defienden los derechos de las personas LGBTI o las personas que defienden el derecho a la tierra o el medioambiente). Dada la amplia diversidad de situaciones de defensores y defensoras, sabemos que el

diseño de programas de protección flexibles y sostenibles puede ser una tarea difícil. No obstante, es fundamental que las evaluaciones de riesgo tomen en cuenta la pluralidad de identidades y contextos en que viven las personas defensoras, un elemento esencial para determinar su nivel de riesgo. Por ejemplo, el género influye en el tipo de riesgos y amenazas percibidos por defensoras y defensores. La discriminación por motivos de género está vinculada a otros factores como el origen étnico, la religión, la clase social, la edad, la salud o la orientación sexual. La intersección de esos factores permite determinar los grados de vulnerabilidad de las personas defensoras y tiene que incluirse en una etapa temprana de los cálculos de riesgo.

En la conclusión de mi informe, quise destacar siete principios en los cuales deberían basarse las buenas prácticas de los Estados en materia de protección de las defensoras y los defensores de los derechos humanos, que también se aplican para los mecanismos de protección:

1. Deben abordar la protección con un **enfoque basado en los derechos**, empoderando a las personas defensoras para conocer y reclamar sus derechos. Asimismo, se debe fomentar su capacidad de acción y la rendición de cuentas de los responsables en el respeto, protección y efectividad de los derechos humanos.

2. Deben reconocer la **diversidad de las personas defensoras** que proceden de diferentes medios, culturas y sistemas de creencias. Algunas de estas personas pueden incluso no identificarse a sí mismas o ser identificadas por otras como defensoras.

3. Deben **reconocer la importancia del género** en la protección de las defensoras y los defensores y aplicar un enfoque inter-seccional en la evaluación de los riesgos y en el diseño de las iniciativas de protección. Deben reconocer asimismo que algunas personas defensoras corren riesgos mayores que otras, como consecuencia de lo que son o de los derechos que defienden.

4. Deben **centrarse en la «seguridad holística»** de las personas defensoras, en particular en su seguridad física, seguridad digital y bienestar psicosocial.

5. Deben **reconocer que las defensoras y los defensores forman parte de un entramado de relaciones**, por lo que no hay que centrarse exclusivamente en los derechos y la seguridad de estas personas sino también incluir a los grupos, organizaciones, comunidades y familiares que comparten con ellas los riesgos.

6. Deben lograr la **participación activa** de defensoras y defensores en la elaboración, selección, aplicación y evaluación de las estrategias y tácticas para su protección. La participación de las propias personas defensoras de derechos humanos es un factor de importancia primordial para su seguridad y para el éxito de cualquier medida de protección hacia ellas. Esto vale tanto durante todo el proceso de establecimiento como durante la revisión de los programas de protección.

7. Deben ser **flexibles, adaptables y adecuados** a las necesidades y circunstancias concretas de defensoras y defensores. Es necesario revisar y evaluar constantemente los programas de protección para garantizar la integridad física y psicológica de las personas defensoras. El reconocimiento de las buenas prácticas y de las deficiencias de los programas actuales puede despejar el camino hacia una mejor protección.

He recomendado a los Estados que establezcan marcos legislativos y políticas con el fin de aplicar programas nacionales de protección de personas defensoras, en consulta con ellas y con la sociedad civil. En particular, en los Estados con una estructura federal, estos programas deben basarse en la legislación federal y deben ser supervisados por las autoridades federales, aunque los administren los gobiernos locales. También es importante que los Estados destinen suficientes fondos para los mecanismos de protección y que se abstengan de obstaculizar la recepción de financiación exterior si no se logra obtener fondos suficientes a nivel nacional.

Además, los Estados deben asegurar investigaciones prontas, sistemáticas y imparciales de las denuncias de amenazas o violaciones contra las personas defensoras y que se inicien los debidos procedimientos disciplinarios, civiles y penales contra los perpetradores.

Asimismo, se debe implicar todos los niveles del Estado. Policías, militares y personal de fuerzas de seguridad u otros funcionarios perti-

nentes, así como miembros de la judicatura, necesitan ser capacitados en derechos humanos y sensibilizados sobre el papel de las defensoras y los defensores y sus derechos.

Quisiera concluir este prólogo con una reflexión más general. Un mecanismo de protección no cambiará por si solo la situación de las personas defensoras en el país. La seguridad a largo plazo de defensoras y defensores de derechos humanos y de periodistas no puede mejorar si no se aborda el problema global de los ataques en su contra. Se debe estudiar de manera profunda las razones sistémicas por las cuales hay una necesidad de un mecanismo de protección en un país. En definitiva, esto significa que yacen problemas más estructurales que llevan un Estado a no poder proteger a estas personas y a proveerles medidas de protección excepcionales. La situación de las personas defensoras de derechos humanos muchas veces es el síntoma de graves, profundos problemas en un país, frecuentemente vinculados con un contexto de impunidad, de corrupción o de ausencia de estado de derecho. Es esencial que el Estado ataque estos problemas y reconozca que las personas defensoras de derechos humanos contribuyen al bienestar de la ciudadanía y al desarrollo sostenible de sus países. Esto es un trabajo de largo aliento, no lo dudo. Requiere un compromiso inalterable y sincero de todos los actores involucrados pero es fundamental para asegurar que todas las personas gocen de los derechos que han sido universalmente reconocidos.

Quiero agradecer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de México la invitación a prologar este extraordinario compendio que constituye un aporte sustantivo en la generación de conocimiento experto y conciencia en torno al fenómeno de la violencia contra periodistas, trabajadores de los medios de comunicación y defensores de derechos humanos y la necesidad de poner en marcha medidas y mecanismos eficaces para prevenir y proteger a quienes realizan tan importante función en la vida de nuestros países y sancionar la violencia que se ejerce contra ellos.

Los artículos aquí incluidos fueron producidos por muchos de quienes hoy tienen a su cargo la responsabilidad de cumplir con las obligaciones que ha asumido el Estado mexicano en relación con prevenir, proteger y garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y el derecho a defender los derechos humanos. Dicho de otro modo, las amenazas, hostigamientos y ataques contra la vida e integridad de los periodistas y defensores de derechos humanos constituyen crímenes gravísimos contra las víctimas, pero que además tienen un alto impacto para la sociedad en su conjunto, debido a que inequívocamente buscan castigar y silenciar a quienes informan sobre abusos de poder por parte de funcionarios, corrupción o la impunidad del crimen organizado en determinados territorios. Es un ataque también contra la función esencial que cumple la libertad de expresión en el sistema democrático.

Los Estados de la región le han otorgado a la Relatoría Especial el mandato de promoción y defensa de la libertad de expresión en el hemisferio y, debido a ello, la situación de los periodistas en México ha sido y es un tema prioritario para esta oficina. Es parte de nuestro compromiso trabajar con los Estados y con la sociedad civil en procura de justicia para las violaciones a la libertad de expresión y en particular respecto a aquellas más graves, que suponen un ataque a la integridad y

---

<sup>8</sup> Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

la vida de las víctimas y «un atentado contra los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como el derecho de tener opiniones y participar en debates públicos, que son esenciales en una democracia»<sup>9</sup>. Esta oficina ha puesto de presente en forma reiterada el impacto que tiene esta forma de censura extrema para las víctimas y también el efecto de autocensura que causa en los medios de comunicación y en sus trabajadores.

El libro que tenemos el honor de presentar aborda varios de los aspectos esenciales de la obligación positiva que tiene el Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos de las personas que desarrollan su actividad en contextos de violencia como el que lamentablemente afecta a México y a sus habitantes. En el reciente Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en marzo de este año, se señala que «a pesar del cambio de gobierno en diciembre de 2012, no habrían cambios sustanciales en relación a las políticas de seguridad y a los niveles de violencia. En este contexto, son de especial preocupación las denuncias de desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad de las mujeres, la niñez, las personas migrantes, defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos. México es considerado, además, uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo, exceptuando aquellos que están en guerra»<sup>10</sup>.

En este contexto es central la tarea que despliegan organismos como la CNDH en relación con las políticas de prevención y protección de defensores de derechos humanos y periodistas. Es de destacar que la CNDH, en su reciente Recomendación General No. 24 sobre el «Ejer-

---

<sup>9</sup> ONU. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012.

<sup>10</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 diciembre 2015. Párr. 4

cicio de la libertad de expresión en México», también advierte sobre la difícil situación de México para ejercer el periodismo, debido al contexto de violencia y la falta de una respuesta institucional adecuada, incluyendo la situación de la impunidad.

En particular los artículos reunidos en la presente publicación nos ofrecen la posibilidad de reflexionar acerca de tan complejo panorama. A la luz de la magnitud de la violencia desatada contra periodistas, trabajadoras y trabajadores de los medios de comunicación, el derecho internacional —incluyendo por supuesto a las decisiones del Sistema Interamericano— han propuesto una estrategia integral u holística para abordar este complejo fenómeno. «La Relatoría Especial ha destacado, con base en la doctrina y la jurisprudencia interamericana, la importancia de respetar las obligaciones positivas que emanan de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión. A saber: la obligación de prevenir, la obligación de proteger y la obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente a los responsables de estos crímenes»<sup>11</sup>. En ese sentido, también hemos subrayado que estas obligaciones se complementan recíprocamente a través de una política integral de prevención, protección y procuración de justicia.

Como lo muestra el citado informe de la CIDH, a partir de la visita *in loco* realizada en 2015, hay que destacar que las instituciones en México están en el camino de construcción de una política integral para responder a las amenazas a la libertad de expresión, tal y como reclama la protección de la libertad de expresión y el fortalecimiento de la democracia. Por ello hay que valorar que varios de los textos aquí incluidos aporten al análisis de las políticas que se vienen implementando en ese sentido.

En varios artículos se destaca el esfuerzo que ha hecho México por incorporar los principios del derecho internacional de los derechos humanos a su ordenamiento jurídico, a través de una reforma consti-

---

<sup>11</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13 31 diciembre 2013. Párr. 31.

tucional expresa, lo que ha permitido a los organismos de protección controlar y aplicar los estándares y las definiciones internacionales respecto a la actividad periodística y el riesgo que conlleva su ejercicio en determinados contextos. Del mismo modo, constituye una contribución a la memoria y al restablecimiento de la verdad el hecho de que el presente libro incluya un repaso histórico de la instalación del mecanismo de protección de defensores y periodistas, sus dificultades y desafíos iniciales, y las recomendaciones y aportes para mejorar su aplicación con base en una mejor coordinación, participación y apoyo de organizaciones de la sociedad civil; por otra parte, constituye un aporte extraordinario —que demuestra la evolución del sistema de protección— que distintos expertos hayan profundizado en los retos que presenta la etapa de análisis del riesgo de los beneficiarios del sistema de protección, así como los mecanismos de alerta temprana o la determinación temprana de territorios que pueden ser definidas como zonas de alto riesgo para los comunicadores; de otro lado, es muy valiosa la sistematización de información y estadísticas sobre los riesgos adicionales que enfrentan las mujeres periodistas y defensoras de derechos humanos, en razón de la discriminación estructural que viven las mujeres que ejercen la profesión periodística, lo que representa un aporte sustantivo no sólo para México sino para toda la región; del mismo modo destacamos el esfuerzo por dar a conocer la situación de las instituciones que realizan prevención y protección de la violencia contra estos grupos, lo que incluye propuestas para mejorar la coordinación entre los mecanismos federales y estatales; por último, se reseña la marcha de la Fiscalía Especializada de Atención a los Delitos contra la Libertad de Expresión (Feadle) que, pese a las reformas positivas en su marco normativo y a la capacidad de atraer casos de graves agresiones o asesinatos contra periodistas, aún no ha logrado un impacto como el que se espera en la procuración de justicia de estos crímenes y la lucha contra la impunidad de los mismos.

No obstante estos avances, tanto en el plano normativo como en el plano institucional, el éxito de un eficaz combate a la violencia contra periodistas y defensores de derechos humanos, debe ser evaluado bajo la permanente revisión y reflexión de los desafíos que aún persisten, la observancia de las recomendaciones de los organismos internacionales de protección y el esfuerzo articulado de todos los actores.



Finalmente, en la búsqueda de justicia y reparación para las víctimas, queremos contribuir desde este espacio para dar cuenta de la situación que ha documentado la Relatoría en su reciente visita a México y hacer un breve repaso de las recomendaciones incluidas en el reciente Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la CIDH para mejorar los mecanismos de protección y procuración de justicia sobre crímenes contra periodistas.

La Relatoría ha documentado 67 asesinatos contra periodistas y comunicadores en México en los últimos 10 años (2006/2015). Además de centenares de otras agresiones graves, tales como secuestros, atentados contra periodistas y medios de comunicación. La situación de violencia contra este grupo se encuentra incambiada, o ha empeorado por el nivel de violencia empleado en las agresiones y el aumento de casos donde los victimarios eligen claramente a los periodistas y/o activistas que incomodan o son emblemáticos en determinada región, con el objetivo de aumentar el efecto amedrentador e inhibitor. Esto es particularmente claro en algunas entidades federales.

En cuanto a la situación de impunidad, en 2010 la Relatoría Especial hizo un recuento detallado de la situación de las investigaciones de decenas de asesinatos que se habían producido hasta ese momento. Y concluyó que existe un clima de impunidad generalizada respecto a los casos de violencia contra los y las periodistas, aun tratándose de los crímenes más graves<sup>12</sup>. En 2014, los informes de organizaciones no gubernamentales como Artículo 19 y Comité para la Protección de Periodistas (CPJ por su sigla en inglés) dan cuenta de que la situación no ha mejorado. El índice Global de Impunidad del CPJ, que mide la tasa de impunidad de estos crímenes, ubica a México en el octavo lugar de los países en los que los periodistas son asesinados y sus autores no son juzgados<sup>13</sup>. En la reciente Recomendación General No. 24 emitida por la CNDH, esta entidad señala que «el ejercicio de la libertad de expresión

---

<sup>12</sup> CIDH. Informe especial sobre la Libertad de Expresión en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 marzo 2011.

<sup>13</sup> Comité para la Protección de Periodistas (CPJ). El Índice Global de Impunidad 2015.

en México enfrenta uno de los momentos más críticos y complejos de los últimos años»<sup>14</sup>. La CNDH ha registrado 109 homicidios de periodistas desde 2000 hasta 31 de enero de 2016<sup>15</sup> y repasa la preocupante situación de impunidad de la mayor parte de estos crímenes.

Desde nuestro informe sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México publicado en el año 2010, la Relatoría se sumó a los esfuerzos que se hicieron a nivel internacional para impulsar la adopción de un Mecanismo de Protección para Periodistas y Defensores de Derechos Humanos. En nuestro último informe destacamos los avances logrados desde entonces, luego de una compleja y desafiante primera etapa de instalación e implementación inicial. «La Comisión Interamericana considera que la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como la política general y procedimientos de protección implementados por el Estado, han tenido la finalidad de responder a la seria situación de violencia que han venido enfrentando defensores de derechos humanos y periodistas. Al respecto, la CIDH desea reconocer los esfuerzos realizados y la existencia de un marco normativo específico, que incorpora la aplicación de una perspectiva de género, la participación de representantes de la comunidad de defensores de derechos humanos y de la libertad de expresión en la Junta de Gobierno, así como el repertorio de medidas (de protección) materiales señaladas, de acuerdo a los procedimientos ordinarios o extraordinarios respectivos, entre otras innovaciones»<sup>16</sup>.

Para finalizar, reiteramos nuestro apoyo a todas las instancias del Estado mexicano y las instamos a tener una acción coordinada, integral y decisiva para enfrentar este grave problema. En ese sentido, desde la Relatoría Especial de la CIDH hacemos un llamado al Estado para que se

---

<sup>14</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación General No. 24 Sobre el ejercicio de la Libertad de Expresión en México. 8 de febrero de 2016. Párr. 75.

<sup>15</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación General No. 24 Sobre el ejercicio de la Libertad de Expresión en México. 8 de febrero de 2016. Párr. 81.

<sup>16</sup> CIDH. Situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 diciembre 2015. Párr. 435.

reconozca, desde las más altas esferas, la legitimidad y el valor de la labor periodística, y se condenen las agresiones cometidas como represalia al ejercicio de la libertad de expresión.

El Estado debe proporcionar todo el apoyo político necesario para el adecuado funcionamiento del mecanismo de protección, el cual debe incluir los recursos económicos necesarios para que se puedan desarrollar eficientemente sus competencias en materia de protección y el mismo sea sostenible en el tiempo.

Por otro lado, es necesario remover los obstáculos que impiden en la práctica un avance efectivo en las investigaciones, deben adoptarse protocolos especiales de investigación en virtud de los cuales se deba agotar completa y suficientemente la hipótesis de la relación del homicidio u agresión con el oficio periodístico. El Estado debe redoblar los esfuerzos para investigar los hechos que motivan el ingreso y permanencia de las personas amparadas por el mecanismo de protección, con el propósito de establecer como política de Estado la investigación como medida de prevención.

Sólo el avance de las investigaciones permitirá complementar la eficacia de las medidas de protección adoptadas y desactivar los elementos que ponen en peligro a las personas beneficiarias del mecanismo federal de protección.

Capítulo I

# **INTRODUCCIÓN**

# Defensores de derechos humanos y periodistas. Un acercamiento conceptual

RODRIGO SANTIAGO JUÁREZ<sup>17</sup>

## Introducción

La reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011 constituyó un cambio significativo en la manera en que los derechos humanos deben ser entendidos e interpretados.

Para algunos autores, la reforma involucra un «nuevo paradigma»<sup>18</sup> en el constitucionalismo mexicano, al introducir el concepto de derechos humanos como eje central de la articulación estatal<sup>19</sup>, e incorporar

---

<sup>17</sup> Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Investigador Nacional Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Es Director General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la CNDH.

<sup>18</sup> Para González Arnáiz, los cambios paradigmáticos, además de nuevas respuestas y alternativas a viejas problemáticas, despiertan temores a lo desconocido y a la incertidumbre de la complejidad; despiertan la imaginación del estupor de la comodidad y del letargo de la tradición cuando ya no es otra cosa que repetición estéril. Todo nuevo paradigma implica un cambio de perspectiva ante la consideración (creencia o convicción) de estar viviendo ante un nuevo horizonte sociocultural emergente. No todos resultan exitosos, cuando sí, son revolucionarios. González R. Arnáiz, Graciano, *Interculturalidad y convivencia. El «giro intercultural» de la filosofía*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008, p. 27.

<sup>19</sup> Héctor Fix Zamudio y Salvador Carmona identifican los siguientes postulados del nuevo paradigma derivado de las reformas de 6 y 10 de junio de 2011: a) Distinción conceptual entre derecho humanos y garantías; b) Normas constitucionales e internacionales de derechos humanos al mismo nivel; c) Cláusula de interpretación conforme; d) Control de convencionalidad; e) Principios interpretativos de los derechos humanos; f) Obligaciones y reparaciones del Estado en derechos humanos; g) Mayor autonomía de las comisiones de derechos humanos; h) Procesos y acciones colectivas; i) Declaratoria general de inconstitucionalidad; j)

como normas de máximo rango en el ordenamiento jurídico mexicano las disposiciones en materia de derechos de origen internacional. De esta manera —afirman—, la reforma impone una nueva exigencia a los actores políticos de todos los niveles para transformar la realidad en clave democrática y constitucional<sup>20</sup>.

La reforma requiere del empeño constante de todos aquellos —y/o añadiría que no solamente los actores políticos, sino todas las personas que como parte de su actividad aplican o emplean normas jurídicas—, para que la misma pueda influir de manera positiva en la vida cotidiana de los individuos<sup>21</sup>.

Si bien es verdad que la reforma constitucional salió a la luz en un contexto adverso donde las condiciones de inseguridad y violencia parecerían demostrar la inutilidad práctica de la misma, lo cierto es que es en estos momentos cuando más atención requiere, pues de su aplicación y observancia depende que podamos sortear las dificultades cotidianas

---

Incorporación del interés legítimo; k) Teoría de la apariencia del buen derecho y l) Mejoras al amparo directo. Véase: Fix-Zamudio, Héctor; S. Valencia, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, México, Porrúa, UNAM, 2013, pp. XIV y XV.

<sup>20</sup> Carbonell, Miguel; Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, p. IX.

<sup>21</sup> Por mencionar un ejemplo, la reforma constitucional modificó sustancialmente el papel del Poder Judicial al imponer como obligación de los juzgadores la observancia y aplicación de la doctrina internacional de los derechos humanos. Puede mencionarse en este sentido la sentencia de 14 de julio de 2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al expediente varios 912/2010 relacionado con la desaparición de Rosendo Radilla, donde se fijaron algunos parámetros sobre los efectos de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Radilla Pacheco vs. México*, de 23 de noviembre de 2009, en el ámbito nacional. Asimismo, debe destacarse el Acuerdo General número 9/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 2011, por el que se determinó el inicio de la décima época del Semanario Judicial de la Federación, precisamente a partir de un nuevo entendimiento de los derechos humanos.

sin demeritar el sentido mismo del régimen democrático<sup>22</sup>, que se basa en el respeto de los derechos humanos de todos los individuos, en lo que Luigi Ferrajoli denominó como la ley del más débil<sup>23</sup>.

La reforma constitucional no ha estado exenta de resistencias y, en ocasiones, algunos actores han intentado dar marcha atrás a parte de postulados. Si bien su impacto en la realidad cotidiana llevará muchos años e incluso una posible renovación generacional de aquellos que están obligados a aplicarla<sup>24</sup>, corresponde a todos los ciudadanos comprometidos con los derechos humanos impulsar y exigir su cumplimiento.

Es bajo un contexto como ese en que se requiere una mayor protección de los grupos que pueden estar en situación de riesgo como consecuencia de sus actividades cotidianas, como son las personas defensoras de derechos humanos y los periodistas.

---

<sup>22</sup> Del Toro Huerta, Mauricio Ivan; Santiago Juárez, Rodrigo, *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos. (Una aproximación desde el análisis de las controversias electorales en comunidades indígenas)*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, p. 23. Los autores indican que la reforma constitucional surgió en una coyuntura histórica favorable al discurso de los derechos humanos, en una realidad compleja y deficitaria frente a su respeto, y en un contexto de exigencia social cada vez mayor para reivindicar derechos y generar las condiciones normativas e institucionales, así como el desarrollo de prácticas que los reconozcan, protejan y garanticen plenamente.

<sup>23</sup> Véase: Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

<sup>24</sup> Como afirma Thomas Kuhn, un nuevo paradigma, cuando es exitoso, resulta más atractivo, genera mayor consenso, al mostrar nuevos sentidos, caminos y soluciones y, en cuanto tal, tiene una nueva propuesta metodológica que genera vínculos de comunicación y parámetros de juicio. La mayoría de las veces el nuevo paradigma puede resultar polémico desde la perspectiva del paradigma anterior, generar resistencias y requerir para su plena aceptación, una renovación generacional. Cfr. Kuhn, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 271, *¿Qué son las revoluciones científicas? y otros ensayos*, Barcelona, Paidós, 1989, pp. 5 y ss.

## Defensores de derechos humanos

La relevante labor que desempeñan las personas defensoras de derechos humanos ha sido puesta de relieve por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual ha expresado su reconocimiento por el admirable trabajo que realizan los defensores para dar efectividad a los derechos humanos de los habitantes de la región americana. Asimismo, 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>25</sup>.

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<sup>26</sup>.

En atención a ese artículo, la CIDH 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>27</sup>.

Asimismo, el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas señala que serán consideradas como personas defensoras de derechos humanos:

*«Las personas físicas que actúen individual o como integrantes de un grupo, organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones*

---

<sup>25</sup> *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, CIDH, 2006, párr. 330, p. 86.

<sup>26</sup> *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*, aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144 de 8 de marzo de 1999.

<sup>27</sup> *Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores...*, *Op. cit.*, párr. 13.



*o movimientos sociales cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos humanos»<sup>28</sup>.*

Es importante señalar que la calidad de persona defensora 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>29</sup>.

Como se advierte de dichos criterios, el concepto de persona defensora de derechos humanos no es restringido, sino amplio. Lo anterior, pues una persona puede realizar labores de defensa de los derechos humanos en una situación particular sin que se requiera su pertenencia o adscripción a una organización determinada ni conocimientos especializados en alguna materia, ni tampoco que reciba una retribución económica por su actividad

Tampoco se requiere que la persona se dedique de manera permanente a esa labor, pues en muchas ocasiones los defensores realizan muy distintas actividades y como parte de las mismas llevan a cabo acciones que tienen que ver con una labor de defensa de los derechos, sin dedicarse a ello de manera exclusiva. Es decir, el concepto de defensor abarca a personas que pueden convertirse en defensores de manera eventual o por una situación muy particular que los afecte a ellos o a núcleo familiar o social.

## Periodistas

El ejercicio de la actividad periodística en México enfrenta graves y diversos obstáculos, entre los que destacan los asesinatos de periodistas

---

<sup>28</sup> *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012.

<sup>29</sup> *Los Defensores de Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos*, folleto Informativo No. 29, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 2004, p. 8.

y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, así como la impunidad generalizada en esos casos. Estos riesgos son particularmente evidentes en el periodismo local que cubre temas de corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico y seguridad pública entre otros, a lo que se suma la falta de confianza en la gestión de las respectivas autoridades<sup>30</sup>.

Además de la violencia directa y la impunidad generalizada de esos casos, debemos agregar cierto tipo de agresiones que se ejercen de manera indirecta, que se basan en la utilización de figuras jurídicas que tienen por objeto inhibir la libertad de expresión.

Al respecto, en las Observaciones Preliminares de la visita conjunta a México de la Relatora Especial de la CIDH y del Relator Especial de Naciones Unidas sobre esta temática, se menciona que aún existen tipos penales en contra de aquellos que como parte de su actividad abordan y difunden asuntos de interés público, personas que trabajan en radios comunitarias y activistas sociales. De igual manera, los relatores advirtieron con preocupación las acciones legales de carácter civil que podrían tener el propósito de hostigar y silenciar la crítica y que son utilizadas contra periodistas y medios<sup>31</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, las relatorías recomendaron de manera conjunta, entre otras cuestiones: i) derogar los tipos penales que criminalizan la expresión, como los contenidos en algunos códigos penales estatales, así como abstenerse de recurrir a otras figuras penales para reprimir el ejercicio legítimo de la libertad de expresión; y ii) garantizar que las y los periodistas no sean sometidos a formas de acoso judicial u otro tipo de hostigamiento jurídico como represalia por su trabajo, estableciendo estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad

---

<sup>30</sup> *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, párr. 8. Cabe mencionar que de conformidad con dicho informe, México es desde el año 2000 el país más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas.

<sup>31</sup> *Observaciones Preliminares*. Visita Oficial Conjunta a México de los Relatores para la Libertad de Expresión de la CIDH y la ONU, 24 de agosto de 2010, p. 17.

civil ulterior e incluyendo, entre otras cosas, la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones ulteriores<sup>32</sup>.

En el mismo sentido, la Relatoría Especial de la CIDH destaca que la utilización de mecanismos penales para sancionar expresiones sobre cuestiones públicas o servidores al servicio del Estado, candidatos a ejercer cargos públicos o políticos, vulnera el artículo 13 de la Convención Americana<sup>33</sup> y puede constituir un medio de censura indirecta dado su efecto amedrentador e inhibitor respectivo al debate de estos temas. Por ello concluye que la simple amenaza de ser procesado penalmente por expresiones críticas sobre asuntos de interés público, puede generar autocensura<sup>34</sup>.

No obstante, uno de los riesgos menos mencionados en el caso de los periodistas es la negativa de muchas autoridades a reconocer su actividad, o bien, a que las investigaciones sobre las agresiones perpetradas en su contra omitan analizar como una de las líneas de investigación su actividad periodística. Ante ello, es necesario reconocer una definición amplia de periodista, que tome en cuenta algunos de los estándares internacionales en esta materia.

---

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> Art. 13. Libertad de pensamiento y expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. (...).

<sup>34</sup> *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión.* Relatoría Especial para la Libertad de Expresión CIDH, OEA/Ser.L/V/II, párr. 114.

El artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas los define como:

*«Las personas físicas, así como los medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen»<sup>35</sup>.*

Con independencia de la definición contenida en esa ley, es necesario precisar que existen distintos estándares internacionales que pueden orientar una definición del concepto de periodista, de conformidad con el principio pro persona contenido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre lo anterior, en la Recomendación General No. 24 *«Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México»*, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) el 8 de febrero de 2016, se menciona lo siguiente:

*«Se ha considerado que el concepto de periodista incluye a aquellas personas que recaban, generan, procesan, editan, comentan, opinan, difunden, publican o proveen información a través de cualquier medio de difusión y comunicación, ya sea de manera eventual o permanente, lo que incluye a los comunicadores, a los medios de comunicación y sus instalaciones, así como a sus trabajadores, en tanto que ejercen o contribuyen a ejercer la libertad de expresión, tal como lo indica el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y los estándares internacionales en la materia»<sup>36</sup>.*

Los estándares internacionales mencionados en la Recomendación General No. 24 de la CNDH se encuentran en diversos documentos y resoluciones. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 34, de 2011, mencionó:

*«En la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros*

---

<sup>35</sup> *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012.

<sup>36</sup> Recomendación General No. 24 *«Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México»*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 8 de febrero de 2016, párr. 9.

que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios (...)»<sup>37</sup>.

Asimismo, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión mencionó en un Informe de 2012:

«(...) los periodistas son personas que observan, describen, documentan y analizan los acontecimientos, y documentan y analizan declaraciones políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos y análisis para informar a los sectores de la sociedad o a ésta en su conjunto. Una definición de esta índole de los periodistas incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación y a los “periodistas ciudadanos”, cuando desempeñan un tiempo esa función»<sup>38</sup>.

Por su parte, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH suscribió el concepto amplio presentado por Naciones Unidas y añadió lo relacionado con las personas que emplean las redes sociales como forma de llegar al público y a los formadores de opinión:

«(...) Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a los formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión»<sup>39</sup>.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el Plan de Acción de las Naciones Uni-

---

<sup>37</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Observación General No. 34. Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión*. CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, p. 12, punto 44.

<sup>38</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión*, Frank La Rue, A/HRC/20/17, 4 de junio de 2012, p. 3. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/137/90/PDF/G1213790.pdf?OpenElement>

<sup>39</sup> *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2013, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, 31 de diciembre de 2013, p. 374. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anales.asp>

das sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, indicó que:

*«(...) la protección de los periodistas no debiera limitarse a los que están reconocidos formalmente como tales, sino que debería comprender a otros, incluidos los trabajadores de los medios de comunicación comunitarios, los periodistas ciudadanos y otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar a su público»<sup>40</sup>.*

A su vez, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, mencionó en un Informe de 2012:

*«A los fines del presente informe, se adoptará un criterio funcional respecto de la cuestión de quién debe ser considerado periodista y, por consiguiente, quién merece atención especial. La definición siguiente representa una interpretación generalmente aceptada del alcance de este precepto: Por 'periodista' se entiende toda persona física o jurídica que habitual o profesionalmente se dedica a la obtención de información y su difusión al público por un medio cualquiera de comunicación de masas. Los reporteros y los fotógrafos y quienes apoyan directamente su labor —como los auxiliares locales y los conductores de vehículos— pueden ser vulnerables, y dado que desempeñan una función social de capital importancia, merecen una protección especial. El concepto abarca a los 'nuevos medios', a los 'ciudadanos periodistas' y a los periodistas de medios digitales»<sup>41</sup>.*

Como se advierte de dichas definiciones, existe un cierto consenso internacional con relación a que el concepto de periodistas comprende a las personas físicas y jurídicas que de manera habitual o profesionalmente se dedican a la obtención y difusión de la información por cualquier medio, donde se incluye a los reporteros, camarógrafos y trabajadores

---

<sup>40</sup> UNESCO. *Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad*, 2012, p. 2, punto 1.5. Disponible en: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official\\_documents/UN-Plan-on-Safety-Journalists\\_ES\\_UN-Logo.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/UN-Plan-on-Safety-Journalists_ES_UN-Logo.pdf)

<sup>41</sup> *Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, Christof Heyns, 10 de abril de 2012, A/HRC/20/22, p. 6, párr. 26. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.22.SPA.pdf>

de medios, así como a aquellos que emplean las nuevas herramientas tecnológicas para difundir información<sup>42</sup>.

## Conclusiones

Una definición deseable de personas defensoras de derechos humanos y de periodistas debe tomar en consideración los estándares internacionales antes mencionados, que serán de utilidad para poder determinar quién es un periodista o un defensor y quién no lo es.

De igual manera, tomar en consideración dichos estándares permitirá orientar las acciones de las autoridades responsables de su protección, así como de aquellas encargadas de investigar y sancionar las agresiones cometidas en su contra.

## Bibliografía

- Carbonell, Miguel; Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.
- Del Toro Huerta, Mauricio Ivan; Santiago Juárez, Rodrigo, *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos. (Una aproximación desde el análisis de las controversias electorales en comunidades indígenas)*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.

---

<sup>42</sup> La Ley Reglamentaria del artículo 6º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del derecho de réplica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre de 2015, menciona en su artículo 2, párrafos III y IV las definiciones de medio de comunicación y de productores independientes. Respecto al primero, menciona que es la persona, física o moral, que presta servicios de radiodifusión; servicios de televisión o audio restringidos; o que de manera impresa y/o electrónica difunde masivamente ideas, pensamientos, opiniones, creencias e informaciones de toda índole y que opera con sujeción a las disposiciones legales aplicables. Por lo que respecta a productor independiente, menciona que es la persona física o moral, que genere y sea responsable de producir contenidos que sean publicados o transmitidos por los medios de comunicación.

- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.
- Fix-Zamudio, Héctor; S. Valencia, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, México, Porrúa, UNAM, 2013.
- González R. Arnaiz, Graciano, *Interculturalidad y convivencia. El «giro intercultural» de la filosofía*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008.
- Kuhn, Thomas. *¿Qué son las revoluciones científicas? y otros ensayos*, Barcelona, Paidós, 1989, pp. 5 y ss.
- \_\_\_\_\_, *La estructura de las renovaciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

## Documentos consultados

- Acuerdo General número 9/2011* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación.
- Caso Radilla Pacheco vs. México*, sentencia de 23 de noviembre de 2009. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 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*, aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144 de 8 de marzo de 1999.
- Expediente Varios 912/2010*, sentencia de 14 de julio de 2011, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, CIDH, 2006.
- Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.
- Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, Christof Heyns, 10 de abril de 2012, A/HRC/20/22.
- Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión*, Frank La Rue, A/HRC/20/17, 4 de junio de 2012.
- Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2013, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, 31 de diciembre de 2013.
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012.



Defensores de derechos humanos y periodistas. Un acercamiento conceptual

*Los Defensores de Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos*, folleto Informativo No. 29, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 2004.

*Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión CIDH, OEA/Ser.L/V/II, párr. 114.

*Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad*, UNESCO, 2012.

*Observaciones Preliminares*. Visita Oficial Conjunta a México de los Relatores para la Libertad de Expresión de la CIDH y la ONU, 24 de agosto de 2010.

*Observación General No. 34. Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión*, CCPR/C/GC/34, Organización de las Naciones Unidas, 12 de septiembre de 2011.

# Antecedentes y evolución del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras y Periodistas

PABLO ROMO CEDANO<sup>43</sup>

El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México es una expresión de muchos esfuerzos y de la urgente necesidad de que el Estado Mexicano en su conjunto, y del Gobierno en concreto, que se hagan cargo de la seguridad de los ciudadanos y de las poblaciones vulnerables en particular.

Los antecedentes y la evolución del Mecanismo son fundamentales para entender su existencia. ¿Cómo proteger a estas dos poblaciones vulnerables? ¿Cómo se llegó hasta lo que hoy tenemos como mecanismo de protección de personas defensoras y periodistas? Iniciemos el recorrido con un poco de historia.

## Antecedentes

El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México tiene sus antecedentes remotos en la presión que particularmente organizaciones de la sociedad civil generaron a finales del siglo pasado. La articulación de instancias de sociedad civil especializadas en la defensa y promoción de derechos humanos fue generando, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, conciencia de la vulnerabilidad en la que se encontraban las y los defensores de derechos humanos. La labor de estos espacios organizados y cada vez más profesionales de la sociedad civil, generó un creciente

---

<sup>43</sup> Presidente del Consejo Consultivo del Mecanismo. Académico. Director de la Revista Resiliencia.

malestar en autoridades acostumbradas a no tener referentes críticos de sus acciones y menos denuncias por violaciones a los derechos humanos. En vez de cambiar sus prácticas algunas autoridades respondieron con amenazas, hostigamientos, criminalizando la labor de la defensa de los derechos humanos. Junto con ello, los y las periodistas que hacían eco de los comunicados e informes de estos espacios críticos, sufrieron las mismas consecuencias<sup>44</sup>. De igual manera, la labor de investigación e independiente de las y los periodistas generó los mismos efectos.

A su vez, en la medida que el crimen organizado y después la mafia, fueron haciendo su aparición en el país, tanto los y las comunicadores como las personas defensoras que denunciaban y publicaban sus fechorías se colocaron en mayor riesgo. Muchas personas defensoras fueron asesinadas a lo largo de la última década del siglo XX en el país y muchos periodistas y comunicadores en general fueron amenazados y asesinados en esos años.

Las organizaciones de la sociedad civil optaron por acudir no sólo a las instancias nacionales, donde prácticamente no eran escuchados, sino también a las internaciones, particularmente con el sistema de la OEA y de la ONU.

Con la entrada del presidente Vicente Fox se abatió el rezago y las reservas de prácticamente todos los instrumentos internacionales que el gobierno mexicano había sido renuente a firmar en la época del autoritarismo presidencial, y se inició un proceso para adecuar la legislación mexicana a los estándares internacionales. Así mismo, se abrieron las posibilidades del escrutinio internacional y de la cooperación desde la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Muchos relatores e instrumentos tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como de Naciones Unidas (ONU) visitaron México en los primeros años del 2000.

---

<sup>44</sup> Romo, Pablo. *La Criminalización de la Protesta Social en México* en Kathrin Buhl y Claudia Korol (Orgs). *Criminalización de la Protesta y de los Movimientos Sociales*. Sao Paulo. Brasil. 2008. Ed. Fundación Rosa de Luxemburgo Stiftung.

Una de las labores de la oficina de la Alta Comisionada fue la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México<sup>45</sup>. En este diagnóstico participaron varios expertos mexicanos e internacionales y dentro de las recomendaciones que arrojó este *Diagnóstico* fue la necesidad de crear un *Programa* específico con una ruta clara de trabajo e implementación de políticas públicas y modificaciones constitucionales. De esta manera, para nuestro tema, en la recomendación 7ª estableció:

Definir y aplicar un programa de acción integral en materia de las y los defensores de los derechos humanos que comprenda la protección a su función y el reconocimiento a su labor, al tiempo que fortalezca su participación en labores de escrutinio público en los juzgados cívicos, agencias del ministerio público y en todos los sitios de detención, arresto, retención o reclusión, entre otros ámbitos.

La recomendación 8ª agrega,

Realizar una campaña nacional permanente para la promoción del conocimiento de los derechos humanos, la tolerancia y el respeto a la diversidad, así como el reconocimiento del valor de la denuncia, mediante todos los medios disponibles, difundiendo ampliamente los derechos humanos en general, y en particular los derechos de aquellos grupos que viven situaciones desiguales y de discriminación (mujeres, indígenas, niños y niñas, personas con discapacidad, con orientación sexual diversa y adultos mayores, entre otros).

En cuanto a la libertad de expresión el Diagnóstico le consagró todo un capítulo, el 2.3.1, en el que urge al gobierno reformas profundas tanto para el acceso a la información como para el propio ejercicio de este derecho y de los comunicadores.

Así, del Diagnóstico se elaboró el Programa Nacional con la participación de muchas instancias de la sociedad civil<sup>46</sup>. El Programa en su 2º Objetivo General estableció: «Crear una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos» y agregó «la cultura de derechos humanos tampoco puede alcanzarse únicamente por las instituciones

---

<sup>45</sup> OACNUDH *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México 2003.

<sup>46</sup> Secretaría de Gobernación. *Programa Nacional de Derechos Humanos*. México. 2004.

públicas. Requiere de la participación corresponsable de los medios de comunicación y, sobre todo, de todos los sectores de la sociedad civil»<sup>47</sup>.

El Programa se convirtió en un instrumento muy útil para impulsar reformas legales y de políticas públicas en materia de derechos humanos y generó un efecto cascada en algunos estados del país, impulsando diagnósticos y programas de derechos humanos estatales. Cabe resaltar que la reforma constitucional tanto en materia de administración de justicia como la de derechos humanos que culminó en 2011 tiene sus orígenes de este mismo impulso. Hay que reconocer que fue en la segunda mitad de la década pasada que cristalizaron muchos de estos esfuerzos, a pesar de la absurda guerra contra el crimen organizado y otras cosas que desdicen y contradicen esta corriente de protección a los derechos humanos de todas y todos. En efecto, mientras se avanzaba en estos instrumentos en el país, la situación de criminalidad entró en crisis y el contexto de personas defensoras y periodistas siguió deteriorándose.

## **La situación de las personas defensoras de Derechos Humanos**

Las personas defensoras de Derechos Humanos están en riesgo en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) documentó de enero del 2005 a mayo de 2011, 27 asesinatos y 8 desapariciones de personas defensoras de derechos humanos en el país.

Por su parte, datos registrados por la Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos «Todos los Derechos para Todas y Todos» (Red TdT), Oaxaca fue la entidad con mayores índices de violaciones a los derechos humanos de las personas defensoras en todo el país en ese periodo. De 2011 a 2012, la Red TdT documentó en Oaxaca 29 agresiones contra personas defensoras en lo individual y 12 agresiones contra grupos que defienden los derechos humanos<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> OACNUDH. *Op cit.* P.30

<sup>48</sup> Red Todos los derechos para todas y todas. Boletín de prensa, 3 de octubre del 2012

A su vez, el Informe especializado en defensores de la asociación civil Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (ACUDDEH) que comprende el periodo de enero de 2011 a mayo de 2012, colocó también a Oaxaca en el primer lugar de casos de agresión contra personas defensoras. Según éste, se contabilizaron 128 agresiones contra personas defensoras en el país, en tan solo 15 meses<sup>49</sup>. Por su parte, el Informe 2012 de la Red de Defensoras de Derechos Humanos en México contabilizó en ese año un total de 30 defensoras y una periodista agredidas en Oaxaca<sup>50</sup>.

En el primer informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009), documentó, en el periodo del 1° de enero de 2006 al 31 de agosto de 2009, un total de 36 defensoras, 72 defensores, 17 organizaciones civiles y 6 familiares que fueron presuntamente víctimas de algún tipo de agresión u obstaculización en el país; reportó 245 agresiones a personas defensoras dentro de las cuales están 22 homicidios a defensores y defensoras. Hasta el momento existen 6 personas defensoras desaparecidas reportadas en ese informe. En su segundo informe un año después (2010) la situación de las personas defensoras no mejoró y en muchos lugares estuvo mucho peor<sup>51</sup>.

Por su parte, la CNDH y las instancias públicas de derechos humanos registraron un total de 523 expedientes relacionados con presuntas violaciones a los derechos de las personas defensoras en un periodo que va de 2005 al 2011.

---

<sup>49</sup> Comité Cereso. Informe sobre violaciones a los derechos humanos en México enero 2011 - mayo 2012. México. P. 23. [http://comitecerezo.org/IMG/pdf/informe\\_2012.pdf](http://comitecerezo.org/IMG/pdf/informe_2012.pdf)

<sup>50</sup> Consorcio Oaxaca, 2012, p. 8

<sup>51</sup> OACNUDH *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo...* Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. México. 2009. OACNUDH. *Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México.* México 2010.

## La situación de los y las periodistas

La situación de las y los periodistas no es mejor que la de las personas defensoras en México. De hecho, Freedom House ha señalado que México es uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo<sup>52</sup>. Las cifras son alarmantes. Ante ellas, la respuesta gubernamental fue tratar de robustecer el sistema de procuración de justicia.

En efecto, el 15 de febrero de 2006, por el acuerdo A/031/06 del Procurador General de la República, se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, la cual estaba facultada para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y persecución de los delitos cometidos en contra de periodistas nacionales o extranjeros dentro del territorio nacional, perpetrados con motivo del ejercicio de su profesión. Cuatro años más tarde, mediante Acuerdo A/145/10, del Procurador General de la República se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) y se adscribe a la Oficina del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010. Desde la creación de la FEADLE hasta el 1º de noviembre de 2015 esta fiscalía abrió 744 averiguaciones previas por crímenes cometidos contra comunicadores<sup>53</sup>. Cabe señalar que Veracruz es el Estado con casi el 10% de estas averiguaciones. Según la FEADLE los estados con mayor incidencia en delitos contra periodistas son: Veracruz, Tamaulipas, Sonora, Coahuila, Chihuahua, Durango y Sinaloa.

Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), México se ha convertido en un país de alto riesgo para el trabajo periodístico, situación que se demuestra en el conteo de expedientes:

En el año 2000 se radicaron 13 expedientes; en 2001, 21; en 2002, 43; en 2003, 29; en 2004, 43; en 2005, 72; en 2006, 74; en 2007, 84; en 2008, 80; y al mes de noviembre de 2009 la cifra era de 78.6. Los ho-

---

<sup>52</sup> Freedom House. *Freedom in the World 2015*. Washington 2015. <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>

<sup>53</sup> PGR. *Estadística*. México. 2015. <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Paginas/default.aspx> (Consultada el 1º de noviembre 2015).

micidios cometidos contra periodistas según la FEADLE y la CNDH por año son: 2000 (4-4); 2001 (4-4); 2002 (3-3); 2003 (1-1); 2004 (5-5); 2006 (10-10); 2007 (4-4); 2008 (10-10); 2009 (12-12); 2010 (13-9); 2011 (11-9); 2012 (11-7); 2013 (8-4); 2014 (2-1).

En el fondo, el problema ha radicado en la falta de investigación y la consecuente impunidad. De acuerdo con la Recomendación General de la CNDH No. 17/09<sup>54</sup>, esta falta de resultados se debe fundamentalmente a cuatro factores: (a) los prolongados períodos de inactividad en que incurren las autoridades ministeriales; (b) la dilación que se presenta cuando se determina la sustitución de los fiscales o agentes del Ministerio Público que iniciaron la investigación; (c) aquellos casos en los que la Procuraduría de algún Estado determina remitir el caso a la Procuraduría General de la República, por considerar que puede existir conexidad con un delito de orden federal, pero que la representación social de la federación no acepta por falta de competencia o porque no se acredita conexidad de los delitos. En tales casos, se declina nuevamente la competencia al fuero común, lo que puede llevar a inactividad e incluso a que no se determine la averiguación previa; y (d) la omisión de la autoridad ministerial en recabar testimonios, localizar testigos e indagar las diversas líneas que surgen de la investigación, así como a la deficiente intervención de peritos, quienes en algunos casos propician que la investigación sea orientada o limitada a hechos específicos, por lo que, a partir de una premisa errónea, la indagación se encauza equivocadamente o se limitan las líneas de investigación.

De igual forma la Recomendación advierte «la urgente necesidad de impulsar una procuración de justicia efectiva, completa e independiente, ante las agresiones que se cometen en contra del gremio periodístico. Las acciones de investigación realizadas por la autoridad, pocas o muchas según el caso, nunca serán suficientes en tanto los ataques y crímenes no se resuelvan y no se identifique y castigue a los responsables, y mientras no se conozca el paradero de los periodistas desaparecidos».

La susodicha Recomendación contiene una serie de recomendaciones a diversas autoridades mexicanas, tanto a nivel estatal como federal,

---

<sup>54</sup> CNDH. *Recomendación General* No. 17/09. MÉXICO. 2009.



entre las que destacan las siguientes: «tomar las medidas necesarias y adecuadas para impulsar una lucha decidida, frontal y permanente contra la impunidad»; «emprender las acciones necesarias y contundentes para garantizar las condiciones de seguridad y prevención suficientes» para ejercer la libertad de expresión; y «capacitar en materia de derechos humanos y de libertad de expresión a los agentes del Ministerio Público, a sus auxiliares, policías y peritos, para que los miembros de las dependencias procuradoras de justicia preserven y garanticen los derechos de los periodistas».

## **Preocupación internacional**

La comunidad internacional empezó a reaccionar ante los informes independientes tanto de la sociedad civil mexicana que enviaba como de expertos de los sistemas regional y universal. Algunos de estos informes fueron elaborados por la Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que después se convirtió en la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la CIDH. Un informe muy relevante que detalla decenas de casos elaborado por la Dra. Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión, el 30 de diciembre de 2009, que presentó su informe anual ante la CIDH. Este informe será un documento muy útil para incidir en las decisiones de los legisladores.

En la 65 Asamblea General de la Sociedad Interamericana de Prensa que se llevó a cabo la segunda semana de noviembre de 2009, en Buenos Aires, Argentina, se pronunciaron los presentes en sus resoluciones por urgir al Gobierno Mexicano «a combatir el crimen organizado y garantizar la seguridad de la prensa», de igual forma se exhortó al Congreso de la Unión a defender la libertad de expresión e investigar los asesinatos.

Por su parte, la Relatora de la ONU para las personas defensoras de derechos humanos, Hina Jilani, señaló en varias ocasiones su preocupación sobre la situación en la que viven defensoras y defensores en México y expresó que hay cuatro graves retos a los que se enfrentan: la impunidad en casos de amenazas y agresiones; procesamiento; activi-

dades de inteligencia en su contra, y propaganda y campañas de desprestigio. De igual manera, expresó que existen dos grandes obstáculos para el cumplimiento efectivo de la Declaración: por un lado, el efecto del militarismo en la promoción y protección de los derechos humanos y, por otro, la falta de compatibilidad entre la legislación nacional y los principios de la Declaración<sup>55</sup>.

Por su parte, el 30 de mayo del 2011 el Sr. Richard Howitt, vocero de Asuntos Extranjeros y de Derechos Humanos de la UE expresó su preocupación por la situación de riesgo que las personas defensoras viven en México y expresó en el contexto de su visita oficial a México la necesidad de acelerar la creación de un mecanismo de protección para defensores.

## **La labor de la sociedad civil y la situación previa a la ley**

El Espacio de Organizaciones de Sociedad Civil surgió en 2008 para acompañar las propuestas generadas en el ámbito internacional como las propias de expresadas en informes nacionales a fin de crear un Mecanismo de defensa de las personas defensoras de derechos humanos<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Consejo Económico y Social, ONU, 2001

<sup>56</sup> Las organizaciones que componen el Espacio OSC son: Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (ACUDDEH), Article 19, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, México (AMARC-Mx), Casa de Derechos del Periodista, Casa del Migrante Saltillo, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero, Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Comunicación e Información de la MUJER A.C.(CIMAC), Instituto Mexicano Derechos Humanos y Democracia (IMDHD), Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica (Propuesta Cívica), JASS Asociadas por lo Justo, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (RedTDT), Reporteros sin Fronteras, SMR Scalabrinianas, Misión para Migrantes y Refugiados y Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz). Este espacio de igual manera es

En tanto, los homicidios contra personas defensoras y periodistas no se detuvieron. Para cerrar 2009, el miércoles 30 de diciembre, el periodista José Luis Romero, reportero del noticiero radiofónico Línea Directa de Los Mochis, Sinaloa, fue levantado por varios sujetos armados en una calle céntrica de la ciudad y hasta el momento se teme por su vida. Con este hecho lamentable suman nueve desapariciones de comunicadores y siete atentados con explosivos a instalaciones de medios de comunicación en nuestro país en 2009.

Los estados con mayor incidencia en delitos contra periodistas fueron en esa época y siguen siendo: Veracruz, Tamaulipas, Sonora, Coahuila, Chihuahua, Durango y Sinaloa. Algunos casos que antecedieron a la ley son: En Sinaloa, el 7 de septiembre de 2009 estalló una granada de fragmentación en las instalaciones del semanario Río Doce, en Culiacán y, también en 2009, fue asesinado Fabián Ramírez López, locutor de Mega Radio México. Solamente en Durango en el 2011 se reportaron tres homicidios contra periodistas, entre ellos el de Vladimir Antuna Garcia y antes Carlos Ortega Samper, los dos del diario El Tiempo; además fue asesinado Gerardo Esparza Mata, vocero de Seguridad Pública de la capital del mismo estado. En Guerrero fueron ultimados Jean Paul Ibarra Ramírez, de Diario 21, en Iguala; Juan Carlos Hernández y Daniel Martínez Gil, locutor de Radiorama de Acapulco. Antes de aprobar la ley también se verificaron homicidios en Veracruz como fue el caso de Luis Daniel Méndez, de La Poderosa, de Huayacocotla, Veracruz; de Eliseo Barrón, de La Opinión Milenio, en Torreón, Coahuila; Martín Javier Miranda, del periódico Panorama, de Michoacán; Ernesto Montañés, de la revista Enfoque; Norberto Miranda, de Radio Visión, y Omar Gándara, los tres últimos de Chihuahua.

El 2010 inició con el asesinato de Valentín Valdés Espinosa, reportero del periódico Zócalo de Saltillo de Coahuila, quien fue acribillado el pasado viernes 8 de enero, y también el asesinato de Óscar Torres

Carrillo, hijo de la gerente regional del Grupo Radiofónico ACIR de Culiacán, Sinaloa, quien había sido levantado a finales de 2009.

## La Ley

Las antecedentes inmediatos a la ley de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y a la implementación del Mecanismo está en un conjunto de hechos y declaraciones que impulsaron a los legisladores para que aprobaran por unanimidad la ley. Dentro de los hechos inmediatos anteriores están entre otros, el homicidio de Alberto Velázquez reportero del periódico Expresiones de Tulum, el martes 22 de diciembre de 2011. Y justamente en el periodo en que la ley pasaba de una cámara a otra para su aprobación se cometió el homicidio de Regina Martínez, de la Revista Proceso.

El asesinato de Regina Martínez aceleró definitivamente la discusión en la Cámara de Diputados para que se aprobara por unanimidad la ley. Cabe agregar lo que la Redacción de Proceso dijo en ese momento (29 de abril de 2012): «En nuestro caso, son reiterados el secuestro y la compra masiva de ejemplares por parte de quienes se sienten afectados por lo que publicamos. En ocasiones, nos hemos visto en la necesidad de ocultar en el anonimato el nombre de nuestros reporteros, enviados especiales y corresponsales en sus trabajos sobre temas de seguridad»<sup>57</sup>. El caso de Regina no fue un hecho aislado en Veracruz, en los meses anteriores a la aprobación de la ley fueron asesinados Miguel Ángel López Velasco, columnista y subdirector editorial de Notiver, y su hijo Misael López, fotógrafo del mismo medio (20 junio de 2010); Yolanda Ordaz de la Cruz, periodista de Notiver (25 de julio de 2010); Noel López Olguín, reportero de Horizonte y La Verdad (1 de junio de 2011); y Evaristo Ortega Zárate, editor del semanario Espacio de Colipa, desaparecido desde abril de 2010.

---

<sup>57</sup> Proceso. *Editorial*. 29 de abril de 2012. <http://www.proceso.com.mx/?p=305845> (Consultado el 1º de noviembre de 2015).

## Proceso legislativo

El 13 de octubre del 2010 se inició el proceso legislativo admitiendo en la Comisión Permanente una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Periodismo de Alto Riesgo; el 6 de diciembre en la Cámara de Senadores se presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de Protección Social de los Periodistas y los Trabajadores de los Medios de Comunicación. El 15 de marzo del 2012 en la misma Cámara de Senadores se presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Como se ve, la idea original era crear dos leyes separadas con dos mecanismos específicos para cada población vulnerable, sin embargo, en el proceso legislativo se optó por fusionarlas en una sola.

Las discusiones que subyacen a estas iniciativas estaban siendo en torno a los casos que se estaba presentando de ataques a periodistas algunos ya mencionados y a la protección de periodistas, de su secreto profesional y la secrecía de sus fuentes. En la Exposición de Motivos de la Ley se establece que la «necesidad de otorgar más seguridad a los periodistas se debe a que vemos con preocupación que las agresiones, intimidaciones, asesinato de periodistas y atentados en contra de instalaciones de los medios de comunicación son cada vez más frecuentes». Y agrega el texto «La fragilidad de los periodistas es cada vez mayor»<sup>58</sup>. Por su parte, la iniciativa de ley para la protección de personas defensoras estaba encaminada específicamente a esa población siendo discutida y acompañada por organizaciones de sociedad civil especializadas en el tema.

En la Cámara de Senadores, el 19 de abril del 2012 se presentó el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; Gobernación, y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Pe-

---

<sup>58</sup> Cámara de Diputados. *Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. P. 2, publicado en el DOF 25 de junio de 2012.

riodistas. Después de cinco días de intenso trabajo de cabildeo por parte de organizaciones de la sociedad civil, el 24 de abril de 2012, el pleno del Senado aprobó por unanimidad el dictamen. Ese mismo día, mediante oficio número DGPL-2P3A.6108, suscrito por el senador Ricardo Francisco García Cervantes, vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, remitió a la Cámara de Diputados, la Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Al día siguiente, 25 de abril de 2012, la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados turnó la minuta a la Comisión de Derechos Humanos para su dictamen y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión<sup>59</sup>.

El 30 de abril en la Cámara de Diputados se aprobó por unanimidad con 338 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones, el dictamen elaborado esta vez por la Comisión de Derechos Humanos. El 22 de junio del 2012 el presidente Felipe Calderón firmó el decreto de promulgación de la Ley y el 25 de junio, el Diario Oficial de la Federación publicó la ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

## El Mecanismo y su instalación

El Mecanismo mexicano pretende ser uno de los pioneros en el mundo, tanto por su originalidad como por su alcance. Recoge los aprendizajes realizados por el mecanismo colombiano y su ley y reglamento procuran alcanzar el estándar internacional para la protección<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Cf. Diario de los Debates. LXI Legislatura Año III, del lunes 30 de abril de 2012; sesión n° 32. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/61/3er/2P/Ord/abr/00L61A3P232.html#LEY%20PARA%20LA%20PROTECCION%20DE%20PERSONAS%20DEFENSORAS%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS%20Y%20PERIODISTAS> consultada el 1 de noviembre 2015.

<sup>60</sup> Cf. «Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas» y «Reglamento de la Ley para la protección de Personas defensoras de derechos humanos y periodistas». En <http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/>

La ley establece una serie de órganos que deben garantizar la protección de personas en riesgo, a saber: la Junta de Gobierno (JG) compuesta por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, un Consejo Consultivo (CC) compuesto por nueve consejeros ciudadanos, una Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN) y tres unidades auxiliares. En la Junta de Gobierno participan representante con nivel mínimo de subsecretarios de la Secretaría de Gobernación (Segob), de la Procuraduría General de la República (PGR), de la Secretaría de Seguridad Pública (hoy subsumida en la Segob), de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y cuatro representantes del CC. En el Consejo Consultivo participan cuatro personas defensoras de derechos humanos, cuatro periodistas y una persona representante de la academia<sup>61</sup>.

Las tres unidades que establece la ley y el reglamento son de Recepción de Casos y Reacción Rápida, de Evaluación de Riesgos y de Prevención, Seguimiento y Análisis. El Mecanismo cuenta con recursos propios acotados para los beneficiarios establecidos en un Fideicomiso exclusivo; su manejo es responsabilidad del titular del CEN y la ley establece un Consejo Técnico que vigila su funcionamiento. Otro de los capítulos de este libro abordará más ampliamente la estructura y funcionamiento del Mecanismo, por ello no ahondamos en el tema.

El 12 de noviembre de ese mismo 2012, 18 días antes de que terminara el sexenio del Presidente Calderón, se instaló la Junta de Gobierno y así, el Mecanismo inició sus funciones. A partir de entonces podemos identificar tres momentos del funcionamiento del mecanismo, en coincidencia con los tres titulares que hasta el momento ha tenido.

---

Derechos\_Humanos/Ley\_para\_la\_Proteccion\_de\_Personas\_Defensoras\_de\_Derechos\_Humanos\_y\_Periodistas

<sup>61</sup> Romo, Pablo «El Mecanismo para la protección de personas defensoras y periodistas» en FOCUS, Revista de Protection International. Edición trilingüe: español, inglés y francés. Noviembre 2014. Pp. 22-23.

## **Primera etapa de Establecimiento**

La primera etapa va del 12 de noviembre de 2012 al 15 de marzo del 2014. En esta primera fase el titular la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo fue el Mtro. Juan Carlos Gutiérrez Contreras y la Subsecretaria de Gobernación responsable era la Mtra. Lía Limón.

Esta etapa está caracterizada por el inicio de las operaciones, los enfrentamientos con la burocracia y el inicio del sexenio. En tanto, los peticionarios empezaron a solicitar al Mecanismo su incorporación y tropezaron con las dificultades propias de una institución que inicia su funcionamiento.

El Informe de Actividades 2012-2013 elaborado por la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos con fecha enero del 2014 —entregado de hecho en marzo del 2014— hace un recuento de las actividades y de la pobre atención a los peticionarios.

El Consejo Consultivo generó en este periodo una serie de recomendaciones para robustecer el servicio del Mecanismo. Por ejemplo, el 28 de octubre del 2013 en sesión privada con el Secretario Osorio Chong urgió, después de analizar la situación del Mecanismo que: a) se generara una estructura real del Mecanismo con un organigrama claro; b) que se constituyera la tercera Unidad de prevención, Seguimiento y análisis; c) que se abriera la posibilidad de ejercer el Fondo del Fideicomiso; d) que se fortaleciera la voluntad y el compromiso de las entidades federativas y e) se estableciera claramente el enlace con la PGR para el seguimiento de las investigaciones por ésta abiertas.

Esta etapa concluye precipitadamente, en medio de renunciadas y una crisis institucional severa.

## **Segunda etapa. Inicio del fortalecimiento**

La segunda etapa del Mecanismo podríamos decir que va del 11 de abril del 2014 al 3 de marzo del 2015. Esta etapa puede ser caracterizada por el cambio de metodología de trabajo y el primer esfuerzo de abatimiento del rezago en la atención de las y los beneficiarios. De igual for-



ma, esta etapa concluye con una crisis causada por interregno causado por el gran tiempo que se sucede desde las renunciaciones de los funcionarios claves hasta el nombramiento de los nuevos responsables.

El 11 de abril de 2014 fue nombrado Coordinador del Mecanismo Víctor Manuel Serrato Lozano. El Mtro. Serrato entró con el gran déficit dejado tanto en credibilidad al mecanismo como en la atención de todos los y las peticionarias que no habían sido procesadas con sus solicitudes en la evaluación de riesgo y en la Junta de Gobierno. Poco más de tres meses después de haber asumido el cargo y aún con la tercera unidad vacante se inició la evaluación de riesgo y muchos de los procedimientos de incorporación de beneficiarios al Mecanismo con la nueva metodología fruto de la consultoría con Freedom House (17 de julio del 2014).

El Informe del Espacio OSC publicado a mediados del 2015 comprende buena parte de esta etapa —la información manejada llega fundamentalmente hasta septiembre del 2014— y plantea muy adecuadamente los grandes déficits, problemas y desafíos<sup>62</sup>. Por otra parte es importante como fuente de información el Informe de Actividades del Ejercicio 2014<sup>63</sup>.

Esta segunda etapa de existencia del mecanismo se cierra en el contexto pre-electoral de mitad del sexenio y con gran descrédito de las acciones realizadas por el gobierno federal.

### **Tercera etapa. Nuevos ajustes**

El 3 de marzo del 2015 inicia una nueva etapa dentro de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo, con la renuncia de la Sub-

---

<sup>62</sup> Espacio OSC. *Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. México. Julio de 2015

<sup>63</sup> Secretaría de Gobernación. Informe de Actividades. Ejercicio 2014. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. 2015.

secretaría de Gobernación Lía Limón. Después de cincuenta días acéfala la subsecretaría de gobernación, Roberto Campa Cifrián asume el cargo, y prácticamente dos meses vacante la Coordinación la asume la Mtra. Sara Irene Herrerías Guerra. De ahí que nuevamente el Consejo Consultivo haya instado en oficio fechado el 13 de abril del 2015 al Secretario Osorio Chong que nombrara como titular del Mecanismo una persona con perfil idóneo y sensible a las demandas de los periodistas y de las personas defensoras de derechos humanos.

Esta tercera etapa, hasta el día de la publicación del presente libro se ha caracterizado por el abatimiento del rezago de los peticionarios salvo aquellos de carácter colectivo que aún están pendientes de atender con una metodología adecuada. Se aprueba en la Junta de Gobierno los protocolos para la atención para mujeres y se instala la tercera unidad que aún estaba pendiente en la segunda etapa.

De hecho, el 30 de octubre de 2015 en sesión ordinaria, la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas aprobó por unanimidad un Plan de Contingencia para Veracruz y mandató a la Coordinación Ejecutiva a celebrar un Convenio con las autoridades de aquel estado. Esta medida tuvo su origen en la solicitud que hicieron el 10 de septiembre pasado Norma Trujillo Báez, Raziel Roldán Hernández, Eirinet Gómez López, Roger López Martínez, Oscar Martínez, Juan David Castilla Arcos, Adrián Hernández Zárate, Leticia Cruz, Sergio Hernández, Arantxa Arcos Mota y Flavia Morales Carmona, periodistas veracruzanos que han sufrido agresiones por su labor informativa, para que el Mecanismo emitiera una «Alerta para la protección de periodistas»<sup>64</sup>. Derivado del Diagnóstico<sup>65</sup> se generaron medidas para que las autoridades, local y federal (como la FEADLE), cumplan cabalmente con sus obligaciones, con la observación del Mecanismo y con la participación y escrutinio de las y los periodistas. Tales medidas son la elaboración de un mapa

---

<sup>64</sup> Cf. Consejo Consultivo. Boletín de Prensa del 4 de noviembre de 2015.

<sup>65</sup> Cf. Página web del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. [http://imdhd.org/actividades\\_detalle.php?id=10332](http://imdhd.org/actividades_detalle.php?id=10332) consultada el 4 de noviembre 2015.

de riesgo, espacios de trabajo con las partes interesadas para revisar la actuación de policías ante el ejercicio de la labor del periodismo. Se estableció una serie de mesas para la revisión de casos ante la Fiscalía del Estado y en su caso la FEADLE, con observación del Mecanismo y la participación de las y los periodistas agredidos o sus representantes; entre otras medidas. El Consejo Consultivo hizo un llamado en esa ocasión a las autoridades para que la conformación de los grupos de trabajo se den en un contexto de pluralidad, no discriminación y sobre todo de inclusión, con garantías de respeto a los derechos humanos de quienes participen.

Esta tercera etapa aún no cierra su ciclo. Continúa avanzando y fortaleciendo el mecanismo. Atendiendo cada vez con mayor rapidez las demandas de los beneficiarios. Por su parte, el Consejo Consultivo en esta etapa renovó, hasta la fecha de la publicación de este trabajo, cinco de sus consejeros.

## Desafíos

No hay conclusiones aún, el Mecanismo tiene muchos desafíos que sortear antes de poder generar conclusiones. Es claro que en estos tres años de existencia ha sorteado grandes dificultades; ha procurado proteger a más de 460 personas; ha partido de cero creando una institución que todos esperamos funcione cabalmente pronto.

Algunos funcionarios clave que se han incorporado al proceso de creación del Mecanismo lo han dejado. Ello ha generado grandes turbulencias. Es claro que en el futuro los perfiles de los que se incorporen al servicio público desde el Mecanismo tiene que ser mucho más cuidado. Esperando contar con mayor compromiso y vocación de servicio.

De igual forma, que se tiene que atacar el problema de fondo, es decir, la impunidad. No es posible crear un mecanismo de protección sin que simultáneamente se haga un trabajo serio de procuración y administración de justicia que abata con los rezagos ante la impunidad. La CNDH afirma que el 89% de los crímenes cometidos contra periodistas

permanecen en la impunidad<sup>66</sup>. La cifra debe ser semejante para personas defensoras.

La credibilidad y confianza se logra solamente con trabajo y servicio. Es necesaria la publicidad del Mecanismo, pero éste se dará a conocer sobre todo por la calidad y eficacia de sus resultados.

El Mecanismo avanza y es necesario también reconocerlo. Sus deficiencias son muchas pero sus logros son también suficientes. El balance debe ser justo y exigir que mejore es fundamental.

## Bibliografía

- Cámara de Diputados. *Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Publicado en el DOF 25 de junio de 2012.
- Cámara de Diputados. *Diario de los Debates*. LXI Legislatura Año III, del lunes 30 de abril de 2012; sesión n° 32. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/61/3er/2P/Ord/abr/00L61A3P232.html#LEY%20PARA%20LA%20PROTECCION%20DE%20PERSONAS%20DEFENSORAS%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS%20Y%20PERIODISTAS25> (consultada el 1 de noviembre 2015).
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. *En Defensa de la Vida, Conclusiones de la Misión de Observación Civil (MOC) sobre la situación de las personas defensoras en México 2015*. Ed. CMDPDH, México. 2015.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación General No. 17/09*. México. 2009.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Comunicado de Prensa CGCP/328/15* del 30 de octubre de 2015.
- Comité Cereso. *Informe sobre violaciones a los derechos humanos en México enero 2011 - mayo 2012*. México. [http://comitecereso.org/IMG/pdf/informe\\_2012.pdf](http://comitecereso.org/IMG/pdf/informe_2012.pdf)
- Consejo Consultivo. *Boletín de Prensa* del 4 de noviembre de 2015. En Pagina web del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. [http://imdhd.org/actividades\\_detalle.php?id=10332](http://imdhd.org/actividades_detalle.php?id=10332) (Consultada el 4 de noviembre 2015).

---

<sup>66</sup> CNDH, *Comunicado de Prensa CGCP/328/15* del 30 de octubre de 2015.

- Espacio OSC. *Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. México. Julio de 2015
- Freedom House. *Freedom in the World 2015*. Washington 2015. <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>
- OACNUDH *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México 2003.
- OACNUDH *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo... Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México. 2009
- OACNUDH. *Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México 2010.
- Proceso. Editorial. 29 de abril de 2012. <http://www.proceso.com.mx/?p=305845> (consultado el 1° de noviembre de 2015).
- ONU. Consejo Económico y Social, 2001
- PGR. *Estadística*. México. 2015. <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Paginas/default.aspx> (consultada el 1° de noviembre 2015).
- Red Todos los Derechos para Todas y Todas. *Boletín de prensa*, 3 de octubre del 2012
- Romo, Pablo. *La Criminalización de la Protesta Social en México* en Kathrin Buhl y Claudia Korol (Orgs). *Criminalización de la Protesta y de los Movimientos Sociales*. Sao Paulo. Brasil. 2008. Ed. Fundación Rosa de Luxemburgo Stiftung. Secretaría de Gobernación. *Programa Nacional de Derechos Humanos*. México. 2004.
- Romo, Pablo «El Mecanismo para la protección de personas defensoras y periodistas» en FOCUS, Revista de Protection International. Edición trilingüe: español, inglés y francés. Noviembre 2014. Pp. 22-23.
- Secretaría de Gobernación. *Informe de Actividades. Ejercicio 2012-2013. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Enero 2014.
- Secretaría de Gobernación. *Informe de Actividades. Ejercicio 2014. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Enero 2015.

## Leyes

- Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas*. En [http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos\\_Humanos/Ley\\_para\\_la\\_Proteccion\\_de\\_Personas\\_Defensoras\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_y\\_Periodistas](http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Ley_para_la_Proteccion_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas) (Consultado el 3 de noviembre de 2015).

Antecedentes y evolución del Mecanismo de Protección de Personas ...

*Reglamento de la Ley para la protección de Personas defensoras de derechos humanos y periodistas.* DOF del 30 de noviembre de 2012, en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5280962&fecha=30/11/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280962&fecha=30/11/2012) (Consultado el 3 de noviembre de 2015).

## Fortalecimiento del Mecanismo

MARICLAIRE ACOSTA<sup>67</sup>

1. En nuestro país los periodistas y las personas defensoras de derechos humanos enfrentan una situación grave de violencia y agresión. Distintas fuentes de información dan cuenta de ello, como fue señalado en las audiencias temáticas organizadas por la CIDH.
2. Tan sólo en el mapa interactivo sobre «periodistas en riesgo» del Centro Internacional para Periodistas (ICFJ) y Freedom House, se han documentado 267 agresiones en su contra de 2012 a la fecha, que van desde amenazas hasta asesinatos y desapariciones. La Plataforma de Vinculación de Periodistas —una red que hemos promovido y que tiene presencia en 13 estados de la República— ha documentado más de 15 casos de desapariciones de periodistas entre 2000 y 2015 en los estados de Veracruz, Michoacán, Coahuila y Durango; y en lo que va de este año ha reportado al menos 7 periodistas asesinados, varios de ellos en los estados de Oaxaca y Veracruz. La Fiscalía Especial para Delitos contra la Libertad de Expresión de la PGR da cuenta de 106 homicidios de periodistas y comunicadores de 2000 a la fecha y 25 casos de desaparición.
3. Las y los defensores de derechos humanos se encuentran en una situación parecida. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, documentó una veintena de casos de asesinatos y al menos 6 desapariciones forzadas de defensores entre 2006 y 2012, todos ellos por motivos relacionados con las causas que defendían.

---

<sup>67</sup> Directora de Freedom House - México.

4. Las desapariciones, homicidios y agresiones contra periodistas y defensores son claros síntomas de un problema estructural y sistémico, agravado por la crisis de seguridad, resultado de una política pública fallida en esta materia.
5. El programa de Freedom House en México pretende contribuir a la generación de un ambiente favorable para la libertad de expresión a través de la prevención de la violencia contra periodistas y defensores; el fortalecimiento del marco legal y de las instituciones; y el trabajo con la sociedad civil para visibilizar la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática como la que pretende ser México.
6. El fortalecimiento de las instituciones del Estado es fundamental, por ello hemos trabajado con el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas desde su creación. En un inicio, impulsamos un reglamento de la ley que lo creó, que contó con la participación de la sociedad civil y consideró los mejores estándares internacionales. Apoyamos también la promoción de un proceso transparente para la elección de su Consejo Consultivo, integrado por miembros de la sociedad civil y periodistas.
7. A partir de 2014, hemos dado asistencia técnica para fortalecerlo, y hemos apoyado su proceso de construcción institucional —incluyendo el esclarecimiento de su misión y objetivos estratégicos; el diseño de procesos y procedimientos para su operación— la generación de herramientas metodológicas para el análisis de riesgo individual, colectivo y con perspectiva de mujer; y la capacitación de sus funcionarios. Todo ello ha contribuido a que, a pesar de ser una institución con solo 3 años de vida, el Mecanismo en la actualidad haya otorgado medidas de protección a más de 440 defensores y periodistas y a 10 organizaciones.
8. Falta mucho por hacer, como ustedes escucharon en las audiencias sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, este Mecanismo enfrenta aún grandes retos, entre los que destacan los más urgentes, a saber:



- o Presentar de manera regular estadísticas e informes sobre su labor, en especial en lo que se refiere a la implementación y eficacia de las medidas de protección otorgadas, con el objeto de atender la falta de confianza de las poblaciones beneficiarias y en riesgo a través de la rendición de cuentas y un ejercicio de transparencia.
- o Implementar una estrategia de difusión dirigida a las poblaciones en riesgo que hoy tienen poco conocimiento sobre el Mecanismo y como acceder a él.
- o Promover el reconocimiento desde el más alto nivel político de la importante labor que realizan defensores y periodistas, el cual es necesario para mandar un mensaje claro, especialmente a las autoridades del nivel local, que en muchas ocasiones son las agresoras, de que los ataques en contra de estas poblaciones son inaceptables.
- o Fomentar la cooperación entre los tres niveles de gobierno, y la participación activa de las entidades gubernamentales que lo integran como la PGR, la Comisión Nacional de Seguridad y la CNDH.
- o Lograr la autonomía administrativa y presupuestal, ya que la operación del Mecanismo requiere de procesos expeditos y flexibles a fin de que la protección se pueda brindar de manera oportuna.
- o Contar con criterios claros para definir quién es defensor y quien es periodista, cuándo se debe cerrar un caso, y cómo se define un colectivo, apegándose a los más altos estándares internacionales. La falta de estos criterios ha generado inconsistencias en la incorporación y atención de los casos.
- o Realizar una evaluación a profundidad sobre la efectividad e idoneidad de las medidas de protección, a fin de hacer los ajustes necesarios para asegurar que éstas se adecúen a los diferentes contextos y cumplan con su objetivo final de proteger a quienes se encuentran en riesgo

- o Mejorar las prácticas de manejo de información, incluyendo el almacenamiento seguro de los expedientes, así como la definición de criterios claros para el intercambio de datos con otras autoridades, especialmente de nivel local, que en muchas ocasiones son las que han perpetrado las amenazas o agresiones
  - o Priorizar la prevención y poner en marcha la Unidad encargada de este tema.
9. Además, es urgente el combate a la impunidad, que promueve la repetición de los crímenes contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos y los deja en la indefensión. El Estado tiene la obligación de investigar, procesar, juzgar y sancionar a quienes cometen estos crímenes. Sin embargo, las autoridades mexicanas en los tres niveles de gobierno incumplen con esta obligación debido a la falta de autonomía de ministerios públicos y jueces, la corrupción y la falta de capacitación de los funcionarios. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su Recomendación General 20/2013, documentó que el 89% de los casos de agresiones graves contra periodistas, como homicidios, desapariciones y ataques a medios de comunicación, que fueron denunciadas en las procuradurías de justicia del país, quedaron en la impunidad.
  10. El Estado Mexicano debe atender ya estos retos a través de una estrategia amplia de protección que incluya el diseño de una política pública que garantice el pleno ejercicio del derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión y combata la impunidad.
  11. En un contexto de violencia extendida y de impunidad crónica, como el que prevalece actualmente, el reto que enfrenta el Estado mexicano es grande y para atenderlo deberá ir más allá de un mecanismo de protección, que es sólo una herramienta para cumplir con su obligación de proteger y garantizar los derechos humanos.

Capítulo II

# **FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO**

# Junta de Gobierno y Análisis de Casos

SARA IRENE HERRERÍAS<sup>68</sup>

## Junta de Gobierno

Como consecuencia de la enmienda publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2011 se fortaleció la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al contemplar como aspecto fundamental que todas las autoridades dentro del ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas<sup>69</sup>.

Bajo el amparo de este principio constitucional, el Estado Mexicano reconoce la labor de las y los defensores de derechos humanos y periodistas, por lo que el 25 de junio de 2012 se publicó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (*en adelante Ley*), y con ello el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (*en adelante Mecanismo de Protección*) cuyo objetivo primordial es emitir e implementar Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión.

Lo anterior, lo robustece el segundo párrafo del artículo 4 de la Ley para la Protección Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «...*las resoluciones que emita la Junta de Gobierno serán obligatorias para las autoridades federales, cuya intervención sea necesaria para satisfacer*

---

<sup>68</sup> Titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos. Secretaría de Gobernación.

<sup>69</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Medidas de Prevención, Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección...».*

El máximo órgano de toma de decisiones del Mecanismo de Protección es la Junta de Gobierno que se compone por:

- 1 representante de la Secretaría de Gobernación;
- 1 representante de la Procuraduría General de la República;
- 1 representante de la Secretaría de Seguridad Pública;
- 1 representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- 4 representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros, y
- 1 representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Como puede observarse, se mantiene un equilibrio para la toma de decisiones entre instituciones del Estado (una de ellas autónoma) y la sociedad civil, además de que en todas las sesiones se invita a 6 representantes con voz y sin voto de la Cámara de Diputados, el Senado de la República, el Poder Judicial de la Federación, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU y de la CONAGO.

Cabe señalar que por la naturaleza de las atenciones que se requiere brindar a las y los beneficiarios, la Junta de Gobierno aprobó que en todas las sesiones esté presente también una persona representante de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

La primera sesión de la Junta de Gobierno se llevó a cabo el 10 de julio de 2012 en el Salón Juárez de la Secretaría de Gobernación, habiéndose tratado, entre otros, los puntos de acuerdo siguientes:

- a) Presentación de la propuesta de designación del Coordinador Ejecutivo Nacional;
- b) Aprobación del modelo de Convenio de Cooperación;
- c) Informe del Comité Consultivo para la implementación de acciones de prevención y protección;

**d)** Requisitos que deberán de cubrir los titulares de las Unidades que conforman la Coordinación Ejecutiva Nacional, y

**e)** Proyecto de Convocatoria para los integrantes del Consejo Consultivo.

Los primeros casos en que se determinaron medidas de protección por parte de la Junta de Gobierno, fue en la Tercera Sesión Ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2012.

## **Análisis de casos**

De enero de 2013 a junio de 2014 la Junta de Gobierno sesionó en 17 ocasiones. En cada sesión se presentaban y aprobaban de 3 a 6 asuntos, situación que causó que en un breve periodo de tiempo se tuviera un número importante de casos pendientes de resolver. Esta situación creó un ambiente de incertidumbre y desconfianza de las y los beneficiarios, y de las organizaciones no gubernamentales, al sentirse re-victimizadas, vulnerables y expuestas al riesgo ante la falta de un estudio de evaluación de riesgo e implementación de medidas oportunamente.

Para enfrentar tales desafíos, la Subsecretaría de Derechos Humanos solicitó a la organización Freedom House, un diagnóstico de la situación del Mecanismo y firmó el 30 de septiembre de 2013, un memorándum de entendimiento para el desarrollo de un proyecto de asistencia para el fortalecimiento técnico del Mecanismo.

En sesión plenaria del 29 de abril del año en curso se aprobó el Plan de Trabajo para el Fortalecimiento del Mecanismo, marcando en la primera fase 8 puntos a alcanzar. Desde esa fecha se marcó un nuevo rumbo para lograr incrementar la eficacia de la Coordinación Ejecutiva Nacional y para dotar al personal del Mecanismo de los conocimientos técnicos para hacerlo.

A partir del fortalecimiento, se vio la necesidad de agilizar la revisión de casos y planes de protección en las sesiones de las Juntas de Gobierno, para lo cual se cambió el procedimiento de manera que en lugar de

hacer la revisión en una sola mesa, se hiciera en 4 con representación de toda la Junta de Gobierno en cada una de ellas.

Este cambio de procedimiento permitió que en las Juntas de Gobierno llevadas a cabo en julio y agosto de 2014, se presentaran y aprobaran un total de 85 casos, es decir casi 8 veces más que en las anteriores, logrando con ello abatir gran parte del rezago.

Para la logística de las sesiones: se realizan las evaluaciones de riesgo de las personas beneficiarias que solicitaron su incorporación; se determina la propuesta de un plan de protección y se envía a las y los beneficiarios para que puedan revisarlo antes de la Junta.

La **evaluación de riesgo** cuenta con los datos generales de la o el beneficiario, componente familiar, historia laboral, antecedentes de medidas de protección, descripción de sus desplazamientos, descripción de su conocimiento de medidas de autoprotección, denuncias y quejas presentadas, así como una sinopsis de la información que proporciona, datos específicos de la amenaza o agresión, bitácora de actividades o gestiones realizadas de manera interdisciplinaria con otros actores, un análisis de riesgo, del que se incluye un diagnóstico al contexto general y un diagnóstico al contexto específico de la o el beneficiario, finalmente se presenta el resultado de la aplicación del instrumento técnico de valoración de riesgo. La descrita evaluación de riesgo pasa por un control de calidad realizado por el personal capacitado y especializado del Mecanismo.

Para determinar el riesgo, los analistas sistematizan los datos en una **Matriz de Riesgo** que contiene cuatro grandes rubros:

Variable 1. Intencionalidad de Causar Daño.

Variable 2. Impacto del Daño

Variable 3. Vulnerabilidad

Variable 4. Inminencia

Cada uno de estos rubros cuenta con elementos internos que son evaluados y categorizados dentro de la misma matriz.

Es importante mencionar que las evaluaciones se analizan con tres matrices distintas dependiendo de las características del caso, se tiene la matriz de riesgo colectivo, matriz de riesgo con perspectiva de género y la matriz de riesgo genérica. Las mencionadas matrices se componen de las mismas variables antes mencionadas pero con enfoques específicos.

Antes de las sesiones, las personas beneficiarias y las autoridades reciben las evaluaciones en las que se determina el plan integral de protección y el tipo de riesgo en el que se encuentran, esto con la finalidad de que conozcan el resultado de la observación en campo y el que derivó de la entrevista a la persona beneficiaria, así como el resultado final, para que, en la sesión de la Junta de Gobierno, todos los presentes puedan generar observaciones y, en caso de ser necesario, se agregue información de incidentes ocurridos entre la fecha que se concluyó el análisis y el día de la sesión,

Para lograr éste trabajo conjunto y equilibrado, la Secretaría de Gobernación convoca a las personas beneficiarias para que estén presentes en la sesiones de la Junta de Gobierno donde se tratarán sus casos, para ello, se les proporciona el traslado por el medio de transporte idóneo, hospedaje y alimentación, además de que pueden asistir con la persona que juzguen conveniente a quien también se le cubren sus gastos, es decir, se les proporcionan todos los insumos necesarios para lograr que asistan a las sesiones de la Junta de Gobierno, y así lograr que el acuerdo final sea idóneo, oportuno y eficaz para el beneficiario y su necesidad específica.

Es por lo anterior, que se considera de suma importancia que el beneficiario, acompañado por su representante o persona de confianza se encuentren presentes en la Sesión de la Junta de Gobierno correspondiente; de no ser posible, la Secretaría de Gobernación busca la manera de que dicho trabajo en equipo se pueda realizar de manera remota, facilitando las tecnologías necesarias para llevarlo a cabo en tiempo real, a su vez, la o el beneficiario decide si asiste su representante legal de manera física o a través de conexión remota, siempre procurando que se cuente con su participación.

Las sesiones son el canal adecuado para trabajar en conjunto: el personal de la Junta de Gobierno, de la Coordinación Ejecutiva Nacio-



nal, de la empresa contratada para la prestación de los servicios y las personas beneficiarias, generando vínculos de confianza para facilitar la correcta implementación de las medidas acordadas, así como vías de comunicación directa para la eficaz atención a las y los beneficiarios.

Actualmente, con la participación de autoridades y por supuesto de las y los beneficiarios, se ha logrado aprobar por sesión 40 casos en promedio. La presencia de un consejero y una autoridad con voz y voto en cada una de las mesas que se instalan, tiene la finalidad de que las necesidades y dudas de las y los beneficiarios sean escuchadas y que se pueda obtener un consentimiento informado por parte de éstos como está indicado en el artículo 9 del Reglamento.

La dinámica de trabajo inicia 5 días previos, como la ley indica, en los que se hace llegar a los miembros de la Junta de Gobierno la documentación necesaria para el conocimiento previo del caso.

En caso de no llegar a algún acuerdo dentro de la mesa de trabajo, existe la posibilidad de acordar ciertos puntos específicos en la plenaria de la sesión en curso, con el objeto de obtener la deliberación y aprobación por el conjunto de los miembros de la Junta de Gobierno ejerciendo su voz y voto.

Finalmente, se someten a aprobación el total de casos, así como los puntos señalados en el orden del día de la sesión correspondiente, para de manera posterior generar el acta en el que quedarán asentadas todas las decisiones tomadas por la Junta de Gobierno.

Se destaca que la Junta de Gobierno, siendo la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones, tiene también la atribución de evaluar, suspender y en su caso, modificar las Medidas Urgentes de Protección, a partir de la información elaborada por las unidades de la Coordinación Ejecutiva Nacional, de aprobar los manuales y protocolos de Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección, así como de proponer e impulsar políticas públicas y reformas legislativas relacionadas con el objeto de la creación del Mecanismo.

En casos de importancia específica, tiene la atribución de invitar a las autoridades que estime conveniente a participar en las sesiones de la

Junta de Gobierno; este año se invitó a autoridades del estado de Veracruz, Oaxaca y Distrito Federal.

A continuación se enlistan las sesiones ordinarias y extraordinarias que se han llevado a cabo.

NÚM	NÚMERO DE SESIÓN	FECHA DE SESIÓN
1	PRIMERA ORDINARIA	10 DE JULIO DE 2012
<b>2</b>	<b>SEGUNDA ORDINARIA</b>	<b>12 DE NOVIEMBRE DE 2012</b>
3	PRIMERA EXTRAORDINARIA	13 DE NOVIEMBRE DE 2012
<b>4</b>	<b>SEGUNDA EXTRAORDINARIA</b>	<b>27 DE NOVIEMBRE DE 2012</b>
5	TERCERA ORDINARIA	18 DE DICIEMBRE DE 2012
<b>6</b>	<b>PRIMERA ORDINARIA</b>	<b>29 DE ENERO DE 2013</b>
7	PRIMERA EXTRAORDINARIA	20 DE FEBRERO DE 2013
<b>8</b>	<b>SEGUNDA ORDINARIA</b>	<b>27 DE FEBRERO DE 2013</b>
9	SEGUNDA EXTRAORDINARIA	4 DE MARZO DE 2013
<b>10</b>	<b>TERCERA ORDINARIA</b>	<b>22 DE MARZO DE 2013</b>
11	TERCERA EXTRAORDINARIA	8 DE ABRIL DE 2013
<b>12</b>	<b>CUARTA ORDINARIA</b>	<b>26 DE ABRIL DE 2013</b>
13	QUINTA ORDINARIA	31 DE MAYO DE 2013
<b>14</b>	<b>CUARTA EXTRAORDINARIA</b>	<b>17 DE JUNIO DE 2013</b>
15	SEXTA ORDINARIA	10 DE JULIO DE 2013
<b>16</b>	<b>SÉPTIMA ORDINARIA</b>	<b>15 DE AGOSTO DE 2013</b>
17	QUINTA EXTRAORDINARIA	21 DE AGOSTO DE 2013
<b>18</b>	<b>OCTAVA SESIÓN ORDINARIA</b>	<b>23 DE OCTUBRE DE 2013</b>
19	NOVENA SESIÓN ORDINARIA	12 DE DICIEMBRE DE 2013
<b>20</b>	<b>DÉCIMA SESIÓN ORDINARIA</b>	<b>13 DE FEBRERO DE 2014</b>
21	DÉCIMA PRIMERA SESIÓN ORDINARIA	24 DE MARZO DE 2014
<b>22</b>	<b>DÉCIMA SEGUNDA SESIÓN ORDINARIA</b>	<b>29 DE ABRIL DE 2014</b>
23	DÉCIMA TERCERA SESIÓN ORDINARIA	4 DE JUNIO DE 2014
<b>24</b>	<b>DÉCIMA CUARTA SESIÓN ORDINARIA</b>	<b>17 Y 18 DE JULIO DE 2014</b>
25	DÉCIMA QUINTA SESIÓN ORDINARIA	28 Y 29 DE AGOSTO DE 2014
<b>26</b>	<b>DÉCIMA SEXTA SESIÓN ORDINARIA</b>	<b>29 DE SEPTIEMBRE DE 2014</b>
27	DÉCIMA SÉPTIMA SESIÓN ORDINARIA	21 Y 22 DE OCTUBRE DE 2014
<b>28</b>	<b>DÉCIMA OCTAVA SESIÓN ORDINARIA</b>	<b>27 Y 28 DE NOVIEMBRE DE 2014</b>
29	DÉCIMA NOVENA SESIÓN ORDINARIA	19 DE DICIEMBRE DE 2014
<b>30</b>	<b>VIGÉSIMA SESIÓN ORDINARIA</b>	<b>29 Y 30 DE ENERO DE 2015</b>
31	VIGÉSIMA PRIMERA SESIÓN ORDINARIA	26 DE FEBRERO DE 2015
<b>32</b>	<b>VIGÉSIMA SEGUNDA SESIÓN ORDINARIA</b>	<b>27 DE MARZO DE 2015</b>
33	VIGÉSIMA TERCERA SESIÓN ORDINARIA	29 Y 30 DE ABRIL DE 2015
<b>34</b>	<b>VIGÉSIMA CUARTA SESIÓN ORDINARIA</b>	<b>28 y 29 MAYO DE 2015</b>

35	VIGÉSIMA QUINTA SESIÓN ORDINARIA	29 JUNIO DE 2015
<b>36</b>	<b>VIGÉSIMA SEXTA SESIÓN ORDINARIA</b>	<b>30 Y 31 JULIO DE 2015</b>
37	VIGÉSIMA SÉPTIMA SESIÓN ORDINARIA	31 DE AGOSTO DE 2015
<b>38</b>	<b>SEXTA SESIÓN EXTRAORDINARIA</b>	<b>10 DE SEPTIEMBRE DE 2015</b>
39	VIGÉSIMA OCTAVA SESIÓN ORDINARIA	29 Y 30 DE SEPTIEMBRE DE 2015
<b>40</b>	<b>VIGÉSIMA NOVENA SESIÓN ORDINARIA</b>	<b>30 DE OCTUBRE DE 2015</b>
	<b>Total:</b> <b>40</b> Sesiones <b>32</b> Ordinarias <b>8</b> Extraordinarias (1 de ellas cancelada por falta de quórum)	

La Junta de Gobierno al estar conformada de manera interdisciplinaria logra tener enfoques enriquecedores, ello por las distintas perspectivas que aportan cada uno de sus integrantes lo que dignifica el trabajo del Mecanismo de Protección para con sus beneficiarios, en apego a los más altos estándares internacionales, con preparación humana y sensible, respondiendo de manera eficiente a las necesidades específicas del país, mostrándose siempre preocupados por proteger a quienes ejercen la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos y puedan contar con la oportunidad de realizar sus actividades en un contexto seguro y confiable.

# Funcionamiento del Mecanismo

JULIO CÉSAR DÍAZ HERRERA<sup>70</sup>

## Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida

La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida (URCRR) es el órgano técnico auxiliar de la Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN) del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Mecanismo de Protección), encargado de la recepción de solicitudes de incorporación al Mecanismo de Protección en términos de lo que disponen los artículos 19 de la ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y el artículo 42 de su reglamento; su función principal es recibir y verificar que las solicitudes cumplan con los requisitos necesarios para su incorporación, así como determinar si el procedimiento es ordinario o extraordinario y en su caso implementar medidas urgentes de protección.

Los requisitos de ley para que una persona pueda ser incorporada al Mecanismo de Protección se desprenden del artículo 1 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y periodistas (Ley de la materia), que establece la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las medidas de prevención, preventivas y urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad «...*de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y periodismo.*»(cursivas fuera del texto original), es decir, derivado de una acción, omisión o aquiescencia que ponga en riesgo a la persona defensora de derechos humanos o periodista, la cual puede ser una intimidación, seguimiento,

---

<sup>70</sup> Director General Adjunto de Recepción de Casos y Reacción Rápida de la Secretaría de Gobernación.

amenaza o agresión verbal, psicológica, física o económica ocasionada por defender derechos humanos o por ejercer el periodismo.

Las o los peticionarios pueden presentar su solicitud por escrito, verbalmente (interpretando la ley de la materia se refiere a la forma presencial), por teléfono o por cualquier comunicación electrónica (aquí encontramos el correo electrónico, video llamada y lo que la tecnología de la información nos brinde).

Al recibir la solicitud se hace contacto de inmediato con la persona o su representante para realizar una entrevista, la cual puede ser presencial, telefónica o por medio electrónico, en la que se solicita el consentimiento informado de la o el peticionario para que sea grabada, en caso de aceptar se anexa al expediente.

De manera empática se explican las funciones y alcances del Mecanismo de Protección, y se hace énfasis de que su información —datos personales y hechos— que brindan las y los peticionarios se encuentra bajo resguardo y en calidad de información confidencial y en carácter de reservada las medidas que determine el Mecanismo de Protección.

Una vez hecho lo anterior, se requisita el Formato de Recepción de Solicitud que contiene la información siguiente:

- Datos personales.
- Contexto en el que se desarrollaron los hechos.
- Descripción de la actividad que realiza.
- Manifestación de no ser beneficiario/a de otro mecanismo, o bien, que desea renunciar a aquél, para solicitar el Mecanismo de protección.

Con base en lo narrado por la o el peticionario, en el contexto que se desarrolló la agresión y con la información recabada en fuentes abiertas, se determina el tipo de procedimiento de incorporación, que puede ser ordinario o extraordinario.

## De los procedimientos de incorporación

En caso de que se determine la incorporación de una persona a través del procedimiento ordinario, la URCRR notifica a la o el beneficiario su incorporación por medio de oficio en el que se le informa el número de expediente registrado, la fecha en que fue incorporado, el tipo de procedimiento, así como una copia del Formato de Recepción de Solicitud.

Posteriormente, se hace del conocimiento a la persona titular de la Coordinación Ejecutiva Nacional la incorporación de la o el beneficiario. En el caso de que se hubiera acordado con la o el beneficiario alguna gestión, se giran los oficios correspondientes a las autoridades competentes con el objeto de hacer del conocimiento la gestión en particular o que la persona se encuentra incorporada al Mecanismo de Protección. Una vez realizado lo anterior, el expediente, debidamente integrado, se remite a la Unidad de Evaluación de Riesgos a través del Formato de Remisión.

En el supuesto de que la entrevista, realizada a la o el peticionario, desprenda elementos que nos permitan suponer que la persona se encuentra en peligro inminente, el caso se considera de alto riesgo y se inicia el procedimiento extraordinario. Inmediatamente se convoca a los representantes de la Procuraduría General de la República y de la Policía Federal para que de manera colegiada se analice el caso y se elabore el estudio de evaluación de acción inmediata.

Este estudio debe considerar: los antecedentes del caso, los hechos que configuran la agresión, la actividad de la o el peticionario —persona defensora o periodista— lugar donde realiza su actividad y el contexto en el que se desarrolla, para determinar su situación general de riesgo, las medidas urgentes de protección a implementar, la temporalidad de esas medidas y el responsable de su implementación. Medidas que deben considerar los principios de idoneidad, pertinencia eficacia y oportunidad y se deben plasmar en el Formato de Activación de Medidas Urgentes de Protección aprobado por la Junta de Gobierno.

El tiempo para elaborar dicho estudio debe ser no mayor a tres horas a partir de la solicitud y de nueve horas para la implementación de las medidas consensuadas con la o el beneficiario y los representantes de

PGR y Policía Federal. Paralelamente, la URCRR notifica a la o el beneficiario su incorporación por medio de oficio en el que se le informa el número de expediente registrado, la fecha en que fue incorporado, el tipo de procedimiento, así como copia simple del Formato de Recepción de Solicitud, y del Formato de Activación de Medidas Urgentes de Protección, asimismo se hace del conocimiento a la titular de la Coordinación Ejecutiva Nacional la incorporación de la o el beneficiario.

Es importante mencionar que se da trámite a la solicitud una vez que el potencial beneficiario presenta por escrito su consentimiento, salvo que éste se encuentre impedido por causa grave, pero una vez que desaparezca el impedimento la o el beneficiario deberá otorgar su consentimiento por escrito.

Las medidas dictadas por la URCRR son implementadas en colaboración con diversas instituciones conforme el artículo 87 del reglamento de ley de la materia que establece «... *la unidad de recepción de casos y reacción rápida podrá auxiliarse, para la implementación y ejecución de las medidas, de las autoridades federales o de las entidades federativas, con arreglo a los convenios de cooperación celebrados.*», o las implementa a través de los recursos del Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establecido para tal efecto.

Una vez integrado el expediente se remite a la Unidad de Evaluación de Riesgos por medio del Formato de Remisión para el inicio del procedimiento ordinario.

Es de destacar, que el Mecanismo de Protección para mejor proveer ha suscrito convenios de cooperación con 31 entidades federativas —salvo con el Distrito Federal— en los que se estableció: enlaces operativos, intercambio de información oportuna, implementación y seguimiento de medidas que garanticen el cumplimiento y objeto de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

## **Buenas prácticas de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida**

La sola obligación de cumplir con lo que nos marca la ley de la materia, no es suficiente para atender las solicitudes de incorporación al Mecanismo de Protección, es necesario ser proactivos y dar prioridad a la atención de personas defensoras de derechos humanos y periodistas que puedan encontrarse en riesgo y no esperar a que el daño ocurra, por lo que la URCRR ha desarrollado las prácticas siguientes:

- La URCRR realiza un monitoreo diario en fuentes abiertas sobre cualquier hecho que en el país pudiera reflejar alguna agresión, amenaza o intimidación en contra de las y los defensores de derechos humanos y periodistas.

Al momento de identificar que una persona defensora, organización de derechos humanos, periodista o medio de comunicación se encuentran en una situación de riesgo, se establece de inmediato contacto directo con éstos —si se cuenta con los datos— o con quien emite la noticia para ofrecer los servicios del Mecanismo de Protección. En caso de que manifieste su interés en recibir la protección del Mecanismo de Protección, personal de la URCRR se traslada al lugar en donde se encuentre o se acuerda un espacio seguro para la entrevista e iniciar el tipo de procedimiento que corresponda para su incorporación.

De esta manera, la URCRR acerca el Mecanismo de Protección a las y los defensores y periodistas que lo necesitan.

- Las y los defensores y periodistas incorporados al Mecanismo son acompañados por personal de la URCRR, hasta que su caso se presente ante la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección en aras de dar atención, seguridad y confianza a los beneficiarios. Además, se está al tanto de que las medidas de protección que hayan sido dictadas se cumplan cabalmente por las autoridades federales y estatales involucradas en su atención.

Una vez que se ha notificado a la autoridad alguna medida de protección a implementar, se verifica con la misma, así como con la o el



beneficiario que se haya cumplimentado, para lo cual se establece comunicación vía telefónica y por medio de correo electrónico.

Para el caso de que no se haya implementado la medida correspondiente, se entabla comunicación directa con la autoridad a fin de solicitar su colaboración para ese fin y se da seguimiento hasta el total cumplimiento de la medida, notificando en todo momento de las gestiones que se realizan con la o el beneficiario.

De tal forma, la URCRR da seguimiento a las gestiones y medidas efectuadas a favor de las y los beneficiarios y elimina el vacío que existe entre la incorporación hasta la determinación de un plan integral de protección por parte de la Junta de Gobierno.

- Finalmente, la URCRR vincula a las personas que atiende, sean incorporadas o no, ante las autoridades competentes para conocer de su caso, es así que establece comunicación estrecha con la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de SEGOB, Procuraduría General de la República, Policía Federal, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y con las 32 entidades federativas.

## **Retos de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida**

La reciente creación del Mecanismo de Protección propicia que la URCRR tenga muchos retos que afrontar para recibir, tramitar y en su caso dictar medidas urgentes de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, por lo que de manera enunciativa y no limitativa se enlistan a continuación:

- Capacitación permanente al personal de la URCRR en técnicas de entrevista, sensibilización, resiliencia y género, con la finalidad de que se pueda brindar una atención adecuada e integral a las personas que acudan al Mecanismo.
- Orientación y asesoría en medidas de autoprotección para las y los beneficiarios del Mecanismo de Protección.

- Sistematización de la información que se genere en esta Unidad, para mejorar la toma de decisiones en favor de las y los beneficiarios.
- Elaboración de protocolos específicos para la URCRR para brindar certeza jurídica a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

La Coordinación Ejecutiva Nacional en estrecha colaboración con el Consejo Consultivo y la Junta de Gobierno del Mecanismo, así como con las Organizaciones de la Sociedad Civil, especialistas en el tema de derechos humanos y libertad de expresión, trabajamos en la creación de instrumentos que permitan la capacitación continua de todo el personal de la CEN, así como en la formación de capacitadores en talleres de autoprotección para nuestras personas beneficiarias.

De igual manera, con la creación de la Unidad de Prevención, Análisis y Seguimiento se busca utilizar al máximo la información de la CEN para la adecuada toma de decisiones de esta Unidad y con la asesoría técnica de la Organización Internacional Freedom House se trabaja en la posibilidad de construir protocolos de actuación específicos para que la URCRR brinde mejor atención y respuesta a las y los peticionarios del Mecanismo de Protección.

## **Reflexiones y conclusiones**

Resulta importante, para la URCRR, que las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que participan activamente en la construcción de sus planes integrales de protección, mejoran la calidad, eficacia, y efectividad de cada una de sus medidas, porque de esta manera la URCRR brinda medidas acordes a las necesidades específicas de protección que requieren cada persona beneficiaria.

De igual manera, actuar de forma anticipada da la posibilidad a la URCRR de brindar la protección necesaria, no solo a la o el beneficiario de las medidas de protección, sino a sus familiares más cercanos y en

consecuencia, se puede establecer que esas medidas están encaminadas a evitar posibles o futuras agresiones.

Para el Mecanismo de Protección la confianza de las y los beneficiarios es primordial, por lo que se garantiza que la información proporcionada es reservada y confidencial como lo establecen las disposiciones en materia de transparencia y manejo de datos personales, así como el artículo 63 de la Ley del Mecanismo de Protección.

Finalmente, la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida actúa de manera activa en la búsqueda de protección de las y los defensores de derechos humanos y periodistas, con la firme intención de que no interrumpan su importante labor.

# Estudio de Evaluación de Riesgo y Medidas de Protección

ÓSCAR ROBERTO OCHOA MANCERA<sup>71</sup>

## Marco conceptual

Con base al artículo 2º de la Ley Para La Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, se entiende por:

**Estudio de Evaluación de Riesgo:** Análisis de factores para determinar el nivel de riesgo en que se encuentra el peticionario o potencial beneficiario.

**Agresiones:** daño a la integridad física o psicológica, amenaza, hostigamiento o intimidación que por el ejercicio de su actividad sufran las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**Beneficiario:** persona a la que se le otorgan las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección a que se refiere esta Ley.

**Peticionario:** Persona que solicita Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección ante el Mecanismo.

**Mecanismo:** Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**Periodistas:** Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o

---

<sup>71</sup> Director General Adjunto de la Unidad de Evaluación de Riesgos de la Secretaría de Gobernación

proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.

**Persona Defensora de Derechos Humanos:** Las personas físicas 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.

## Marco Normativo

La **Unidad de Evaluación de Riesgo (UER)** fundamenta su estructura y funciones de conformidad con la normatividad siguiente:

<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:</i>	Artículo 1
<i>Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas</i>	Artículo 21
	Artículo 22
	Artículo 27
	Artículo 28
	Artículo 35
<i>Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas</i>	Artículo 22
	Artículo 27
	Artículo 28
	Artículo 35
	Artículo 35

## Objetivo de la UER

Realizar la evaluación de los riesgos, el nivel de los mismos, definir las medidas preventivas o de protección, así como su temporalidad, lo cual será integrado en el estudio de evaluación de riesgo.

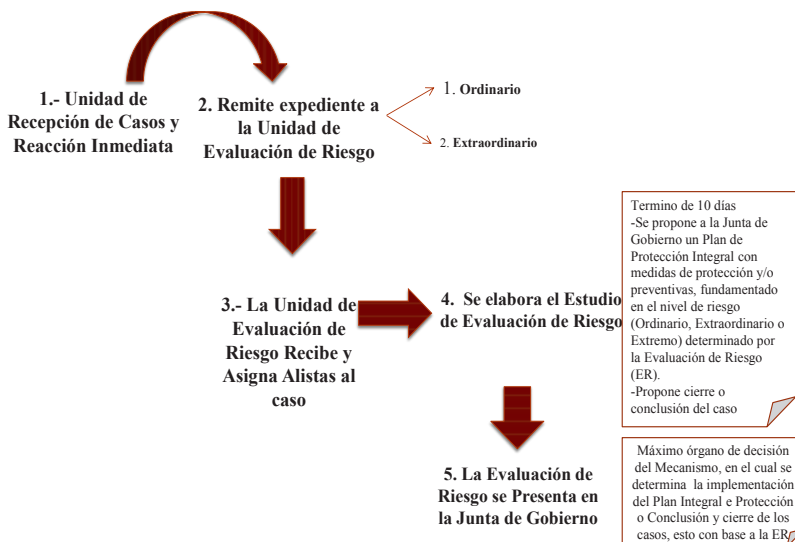
## Atribuciones de la UER

- 1. Elaborar el Estudio de Evaluación de Riesgo;**
- 2. Definir las Medidas Preventivas o las Medidas de Protección;**
3. Dar seguimiento periódico a la implementación de las Medidas Preventivas o de Protección para, posteriormente, recomendar su continuidad, adecuación o conclusión, y
4. Los demás que prevea la ley.

## Procedimiento para la elaboración de Estudios de Riesgo

A continuación, se ilustra en el presente gráfico el procedimiento que sigue la Unidad de Evaluación de Riesgos con base a la normatividad que rige al Mecanismo.

## Procedimiento General



## Procedimiento específico para elaborar estudios de evaluación de riesgo

Existe un procedimiento sistemático para la elaboración de las evaluaciones de riesgo, mismo que describiremos a continuación en diez acciones:

**1.- Recepción y asignación del expediente:** Se recibe de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida la carpeta foliada que contiene la petición de protección y las actuaciones surtidas por dicha unidad y se designa analista y se le turna el expediente.

**2.- Análisis del Expediente:** El o la analista de riesgo asignado una vez recibido el caso, revisa el expediente para conocer detalles del mismo y realiza la propuesta del plan de trabajo. Con la información obtenida a partir de la revisión del expediente y la consulta de fuentes abiertas, el o la analista de riesgo elabora un plan de trabajo, identificando las acciones que adelantará, las fuentes que revisará, los oficios que enviará y las personas que entrevistará para el desarrollo de la evaluación de riesgo.

**3.- Consulta de fuentes abiertas y Cerradas:** El o la analista de riesgo, revisa la información disponible del caso y del grupo poblacional al que pertenece el o la beneficiaria, de igual modo llena el formato de revisión de fuentes documentales y lo firma, imprime las fuentes consultadas y archiva la información en el expediente del caso. Para el caso de fuentes cerradas se gestiona la información mediante oficios ante las instituciones gubernamentales y/o sociales que autorice el o la beneficiaria con el fin de allegarse de la información que pueda enriquecer la evaluación.

**4.- Agendar y conciliar entrevista:** El o la analista de riesgo contacta a la beneficiaria o beneficiario, para indicarle que se llevará a cabo su evaluación de riesgo misma que estará programada para presentarse en la próxima Junta de Gobierno del mes que corresponda, requiriendo de su consentimiento para concertar una cita que permita realizar la entrevista correspondientes y llenar los formatos diseñados para tal fin. Dichos formatos deberán ser impresos, firmados por el analista y guardados en el expediente del caso en orden cronológico.

En caso de no lograr ubicar al beneficiario, con los datos del expediente procederá a buscar sus datos de contacto con la organización a la que pertenece, fuentes abiertas o con los contactos en las entidades federativas.

**5.- Traslados para trabajo en terreno:** Haciendo uso del formato de entrevista, el analista deberá preguntar, profundizar y contrapreguntar en aquellos temas que sean claves para determinar las variables que determinan el riesgo con interrogantes de quién?, cuándo?, cómo?, dónde? y por qué?, e identificando nuevas fuentes de información que se puedan consultar.

Así mismo, deberá indagar al beneficiario sobre su perfil, antecedentes de riesgo, contexto en el que se desarrolla su actividad y vulnerabilidades en los diferentes entornos, familiar, social y laboral.

Una vez finalizada la entrevista, el documento que contiene la información recopilada en la misma deberá ser firmado tanto por el analista como por el beneficiario entrevistado.

La entrevista firmada por el entrevistado y el analista se incluye en la carpeta de la orden de trabajo.

El analista de riesgo realiza el análisis de entornos: residencial, laboral y social/comunitario, así como de los desplazamientos, a partir de los formatos que se llenaron en la entrevista para tal fin.

El analista de riesgo, realizará entrevistas a terceros y/o al esquema de seguridad, bien sean institucionales o particulares, en el marco de las cuales indagará los temas relevantes que permitan identificar el nivel de riesgo del beneficiario, respecto a las variables que lo conforman.

En la medida de las posibilidades se ingresan los datos en computadora y se imprimen para que sean firmadas por los entrevistados, y la versión física firmada se archiva en el expediente del caso.

Si las entrevistas no se elaboran en medio electrónico sino de manera autógrafa, se deberá hacer con letra clara y legible. De igual forma el entrevistado deberá firmar de conformidad el formato y el analista deberá archivarla en el expediente del caso.



**6.- Trabajo de Gabinete:** Análisis de Información recopilada en campo, información suministrada por fuentes abiertas y cerradas, así como se realiza la labor de control de calidad de cada uno de los instrumentos utilizados para dicho fin, labor que realiza la Dirección de Elaboración de Estudios de Riesgo, y que consiste en revisar que la metodología y procedimientos se cumplan cabalmente. Una vez clasificada y validada la información, se da inicio a la **elaboración del estudio de evaluación de riesgo**, mediante el formato diseñado para ello y la matriz de valoración de riesgo<sup>72</sup>, donde se realiza el análisis de cuatro variables, mismas que se describen en los siguientes puntos (siete al diez). Los niveles de riesgo determinados a partir del método cuantitativo del instrumento de valoración de riesgo son: Ordinario<sup>73</sup>, Extraordinario<sup>74</sup> y Extremo<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> El analista de riesgo llena cada uno de los campos del instrumento técnico estándar (matriz de calificación) dando las valoraciones que correspondan según la información verificada con las fuentes consultadas y el análisis realizado del trabajo en terreno.

<sup>73</sup> *Nivel de Riesgo Ordinario:* Se trata de todos aquellos riesgos causados por el hecho de vivir en sociedad. La amenaza no es causada por factores individuales, como en el nivel anterior, sino que se produce por factores externos, tales como la acción del Estado y la convivencia con otras personas. La población que se encuentra en este nivel de riesgo no puede solicitar medidas especiales de protección, por cuanto el Estado, dentro de su finalidad, debe establecer medidas ordinarias y generales encaminadas a proteger a los asociados en relación con este tipo de riesgo. Lo derechos fundamentales que puedan verse amenazados se protegen de la manera indicada. (ONU)

<sup>74</sup> *Nivel de riesgo extraordinario.* Cuando la persona se encuentra en este nivel de riesgo, es necesario que el Estado adopte medidas especiales y particulares para evitar que se vulneren los derechos fundamentales amenazados. (ONU).

<sup>75</sup> *Nivel de riesgo extremo:* Este es el nivel de riesgo más alto. En esta categoría también se ponen en peligro derechos fundamentales como la vida y la integridad personal. Para que el individuo pueda obtener una protección especial por parte del Estado en este nivel, el riesgo debe reunir las características indicadas en relación con el nivel anterior y, además, debe ser grave e inminente. Es grave aquel riesgo que amenaza un bien jurídico de mucha entidad o importancia. La inminencia se predica de aquello que o está para suceder prontamente. Así, el riesgo extremo es aquel del que se puede decir que en cualquier instante puede dejar de ser una ame-

**7.- Análisis de la Intencionalidad de Causar un daño (V1):** En esta variable se analizan tres sub-variables: 1.1. Amenaza directa, 1.2. Agresiones e incidentes de riesgo, 1.3. Análisis de contexto.

**8.- Análisis del Impacto del Probable Daño (V2):** Para el análisis de esta variable, se atienden cinco sub-variables: 2.1. Perfil de la persona evaluada, 2.2. Interés del actor en la persona evaluada, 2.3. Capacidad del actor de causar el daño, 2.4. Derechos de la persona que podrían ser afectados y 2.5. Sujetos probablemente afectados.

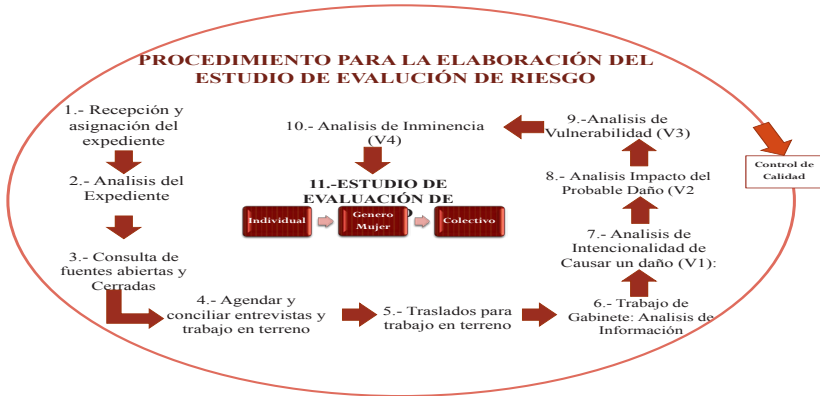
**9.- Análisis de Vulnerabilidad (V3):** Con relación a esta variables, son siete sub-variables que se analizan: 3.1. Vulnerabilidad asociada a la condición de la persona, 3.2. Conductas y comportamientos de la persona, 3.3. Permanencia en la zona de riesgo, 3.4. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno residencial, 3.5. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno laboral, 3.6. Nivel de exposición al riesgo asociado al entorno social y 3.7. Nivel de exposición al riesgo durante los recorridos.

**10.- Análisis de Inminencia (V4):** El análisis de esta variable versa en conocer si se cuenta con Información privilegiada que confirma un plan para llevar a cabo un ataque en contra el peticionario o beneficiario.

**11. Propuesta de Plan de Protección Integral:** Se fundamenta en la normatividad del Mecanismo y se sustenta en los resultados de la valoración de riesgo, se integra por una serie de medias ya sean de protección y/o preventivas, que deberán se contar con tres características, ser idóneas, oportunas y temporales.

---

naza y materializarse en una vulneración de los derechos a la vida o a la integridad personal, que son evidentemente primordiales para el ser humano. (ONU)



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su Reglamento.

## Medidas de Protección y Preventivas

### *Fundamento del Plan de Protección Integral:*

Se fundamentan en los artículos 21 Fracción II, 27 Fracción III, 31, 33, 34 y 39 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHYP) y los artículos 63, 64, 65, 66, 67, 93 y 99 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Así como derivado del análisis de las cuatro variables que contempla la evaluación de riesgo y matriz de valoración de riesgo, se determinan las medidas de protección y/o preventivas, que en conjunto conforman el plan de protección integral, mismo que se presenta ante la Junta de Gobierno para que dicho órgano colegiado determine, decrete, evalúe, suspenda y en su caso modifique el plan propuesto, conforme a sus atribuciones (Artículo 8 de la LPPDDHYP).

## **Concepto**

**Medidas Preventivas:** conjunto de acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones (Se determinan en el estudio de evaluación de Riesgo que se elabora en la Unidad de Evaluación de Riesgo).

Con base al Artículo 34 de la Ley Para La Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, las Medidas Preventivas incluyen: I) Instructivos, II) Manuales, III) Cursos de autoprotección tanto individuales como colectivos, IV) Acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas; y VI) Las demás que se requieran.

**Medidas de Protección:** conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario (Se determinan en el estudio de evaluación de Riesgo que se elabora en la Unidad de Evaluación de Riesgo).

Con base al Artículo 33 de la Ley Para La Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, las Medidas de Protección incluyen: I) Entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital; II) Instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona; III) Chalecos antibalas; IV) Detector de metales; V) Autos blindados; y VI) Las demás que se requieran.

Para ambos casos, según lo establece el Artículo 35 de la Ley Para La Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, las Medidas de Protección y las Medidas Urgentes de Protección estarán sujetas a evaluación periódica por parte de la Unidad de Evaluación de Riesgo. Por lo que se refiere a las preventivas estarán sujetas a revisión acorde al artículo 39 de la misma Ley.

## **Bibliografía**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; DOF 25-06-2012.

Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; DOF 30-11-2012.

Guía para desarrollar la matriz de valoración estándar de riesgo; elaborada por Freedom House y aprobada por la Junta de Gobierno del Mecanismo en su décima sexta sesión ordinaria celebrada el 29 septiembre de 2014.

Procedimiento, evaluación de riesgo, remisión a la junta de gobierno, así como la emisión, modificación, terminación y retiro de las medidas de prevención, protección y urgentes de protección y su seguimiento y evaluación; elaborada por Freedom House y aprobada por la Junta de Gobierno del Mecanismo en su décima sexta sesión ordinaria celebrada el 29 septiembre de 2014.

Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos; Compilación de Estándares Internacionales sobre valoración de riesgo; ONU, Oficina del Alto Comisionado en México.

# Aproximaciones Metodológicas: Análisis Colectivo del Riesgo para la Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas

CAMILO LÓPEZ BÁEZ<sup>76</sup>

## Introducción

Este documento contiene un conjunto de reflexiones encaminadas a facilitar la evaluación de riesgo y la protección de organizaciones de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas por parte del Mecanismo de Protección del Gobierno de México<sup>77</sup>.

Estas notas se plantean teniendo en cuenta 3 aspectos centrales:

- A. Parte de reconocer que las organizaciones de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas se encuentran sujetas a diversos riesgos más allá de los individuos que las integran.
- B. En términos generales, el análisis del riesgo colectivo se sustenta en los mismos factores del riesgo individual, pero tiene especificidades derivadas del contexto y las vulnerabilidades.

---

<sup>76</sup> Maestro en Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México. Especialista en Desarrollo Rural. Universidad Nacional de Colombia. Consultor, docente e investigador.

<sup>77</sup> Estas reflexiones hacen parte del trabajo realizado por el equipo de Management Sciences for Development Consulting SAS y Freedom House durante el desarrollo de la consultoría realizada para el Mecanismo de Protección del Gobierno de México, que buscaba elaborar un instrumento de valoración colectiva del riesgo, realizado entre los meses de Febrero y Mayo de 2015. Las opiniones aquí realizadas son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la opinión del Gobierno de México, ni de Management Sciences for Development Consulting SAS o de Freedom House. Correo electrónico de contacto: calobaez@gmail.com

C. Teniendo en cuenta los aspectos precedentes, la metodología para la valoración de riesgo colectivo presenta diferencias frente a la metodología para el análisis del riesgo individual.

A. Ciertos grupos humanos fundan algunas de sus fortalezas en la calidad y/o cantidad de las personas que los componen. En ocasiones, se articulan a una organización varios profesionales de reconocido perfil en el medio y que cuentan con un reconocimiento público significativo, hecho percibido externamente como la consolidación de un colectivo más o menos homogéneo cuyos integrantes exponen atributos sobresalientes.

Por otra parte, distintas estructuras sociales se empiezan a edificar teniendo en cuenta el número de sus constituyentes, bajo en entendido de que su firmeza y proyecciones se relacionan directamente con la cuantía de sus asociados. En no muy pocas oportunidades, en contextos de alta conflictividad social, esta tendencia se refuerza como la forma de expresar una alta capacidad de movilización social e incidencia política.

Obviamente, cuenta la calidad y/o cantidad de las personas incorporadas a un colectivo. Sin embargo, a la hora de valorar el riesgo y la protección de organizaciones de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas, adicionalmente se tendrían que considerar otras variables y situaciones complementarias.

Ejercicios tan particulares como humanizar las sociedades y enaltecer la dignidad humana, así como facilitar el libre acceso a la información y a la verdad, implican entre otras, reconocer la existencia de cierta lógica de la acción colectiva que le permite a las organizaciones trazar su propio horizonte profesional, ético y político.

La consideración y el análisis de esta perspectiva resultan fundamentales a la hora de realizar la valoración del riesgo y la protección de organizaciones de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas, ya que nos recuerdan que la mayoría de lo que denominamos como los factores del riesgo (Intencionalidad de Causas Daño, Vulnerabilidades y Contexto de Riesgo) se relacionan e interactúan directa e indirectamente con el horizonte antes mencionado.

Los sentidos, los valores y las fortalezas construidos y compartidos desde la organización, en muchas ocasiones se constituyen en la materia prima privilegiada para adelantar los ejercicios de la valoración del riesgo y la protección de organizaciones de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas.

B. Bajo un marco genérico, los análisis de riesgo tanto individuales como colectivos se respaldan en los mismos factores y variables (Intencionalidad de Causas Daño, Vulnerabilidades y Contexto de Riesgo) no obstante, en los análisis colectivos se han podido constatar algunas situaciones de utilidad para la valoración del riesgo y la protección de organizaciones de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas.

La intencionalidad se define como la premeditación o carácter intencionado o deliberado con los que se realiza una cosa: la planificación del delito es una prueba de su intencionalidad. (<http://es.thefreedictionary.com/intencionalidad>).

En el análisis de riesgo, la amenaza hace referencia a las situaciones o hechos de origen externo mediante los cuales un actor o grupo anuncia o profiere la intencionalidad de causar daño a una persona, grupo o comunidad, a través de una acción a menudo violenta. Dependiendo de la modalidad utilizada, las amenazas pueden ser catalogadas como directas e indirectas.

Para efectos de la valoración del riesgo colectivo se atiende la realidad de su ocurrencia, así como su frecuencia. En todos los casos se aplica a los grupos de peticionarios y/o beneficiarios el principio de la buena fe, bajo el entendido de que las y los analistas, además de la información detallada que brindan los evaluados, deben acudir a distintas fuentes para acopiar la información requerida para su análisis.

Uno de los aspectos más relevantes al momento de realizar la valoración colectiva del riesgo y la protección de organizaciones de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas, tiene que ver con la existencia y comportamiento de las amenazas en sus diversas modalidades.

Cuando en el análisis del riesgo se logra determinar la presencia de una amenaza, sobre este factor y sus variables se pueden montar la mayoría de la estructura metodológica que eventualmente acompaña la



valoración. En algunos casos en donde se analizan posibles daños que afecten a un colectivo, el comportamiento de la amenaza puede limitar el estudio de una situación específica.

Por ejemplo, en algún momento la amenaza puede ser proferida de forma directa sobre una lideresa o líder de la organización. Distinto analizar como por extensión esta amenaza implica riesgos para las/los dignatarias/os de la cúpula del grupo, o en su defecto a la mayoría de las y los integrantes del colectivo.

En el mismo sentido, hay que realizar especiales consideraciones en los análisis de riesgo cuando se constata que la organización hace parte de un gremio sobre el cual se ha emitido de manera general una amenaza (todos los Defensores de Derechos Humanos...todas/os las/os Periodistas)

Los retos para la valoración colectiva del riesgo y la protección de organizaciones de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas crecen cuando no es posible determinar la existencia de una amenaza, pero sin embargo, el grupo o algunos de sus integrantes experimentan efectivamente la sensación de que se encuentran en riesgo.

Cuando se presenta lo anterior se apela a la noción de **contexto hostil**, la cual integra un tipo de variables que nos ayuda a realizar la valoración del riesgo colectivo sin contar con la presencia de una amenaza clara y visible.

Etimológicamente, el término contexto deriva del latín, contextus, que significa lo que rodea a un acontecimiento o hecho. Por lo tanto, el contexto es un marco, un ambiente, un entorno, físico, social o simbólico, un conjunto de fenómenos, situaciones y circunstancias (como el tiempo y el lugar), no comparables a otras, que rodean o condicionan la ocurrencia de un hecho.

Para efecto del análisis de riesgo colectivo, la evaluación del contexto y su relación con el nivel de riesgo al que se puede ver abocado el colectivo objeto de estudio requiere analizar las siguientes variables: Rasgos territoriales, Economía y recursos naturales, Mapa de Relaciones y Dinámicas de violencia.

Finalmente, la identificación y el análisis de **las vulnerabilidades**, consideradas éstas como elementos constituyentes del riesgo, favorecen la valoración del riesgo colectivo y la protección de organizaciones de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas.

En sentido general entendemos por vulnerabilidad el grado o nivel de exposición de las personas, grupos y comunidades a los peligros o daños derivados de las amenazas. Las vulnerabilidades son consideradas factores de riesgo internos, y pueden identificarse vulnerabilidades tanto institucionales como sociales. Entre otras, algunas variables para su identificación son:

La conciencia individual y colectiva frente a una posible configuración del riesgo.

Los factores asociados a las particularidades de un grupo humano en relación con su edad, su género, su condición de LGBTI, su pertenencia a una etnia, situaciones de discapacidad, la situación de víctima de la violencia, etc.

La identificación de las vulnerabilidades para organizaciones de defensores de Derechos Humanos y Periodistas pasa en primera instancia por la elaboración de un perfil sobre la organización evaluada y las dinámicas de su acción colectiva, identificando entre otros, los siguientes aspectos:

Las formas como cada organización toman las decisiones y como éstas son asumidas por las y los integrantes del colectivo.

La capacidad de gestión de las organizaciones evaluadas y de sus integrantes frente a las instituciones públicas.

La solidaridad y el apoyo obtenidos en relación con su protección.

El tipo de visibilidad de la organización en relación con el desempeño de sus labores de defensoría y periodísticas en los contextos locales y regionales.

La existencia y utilización cotidiana de los mecanismos básicos de autoprotección previstos en cada organización evaluada para afrontar el grado de exposición al riesgo.

La conciencia del riesgo que los dirigentes y las bases de los colectivos de defensores de Derechos Humanos y Periodistas desarrollan organizacionalmente. En este ítem se podría revisar si algunos de los colectivos ha tomado decisiones (resistencia, autocensura, desobediencia civil, relaciones mínimas con autoridades públicas, entre otras) que modifican sustancialmente su conciencia sobre el riesgo, obligando de paso a las/los analistas a repensar las evaluaciones y las autoridades a establecer mecanismos de protección alternos a los ordinarios.

Así como ocurre en la valoración del riesgo individual, la estimación colectiva del riesgo implica considerar las cargas adicionales relacionadas con la pertenencia de las organizaciones de defensores de Derechos Humanos y periodistas a grupos poblacionales de reconocida situación de vulnerabilidad:

I) Mujeres, II) Madres cabeza de hogar, III) Niñas, niños jóvenes y adolescentes, IV) Personas de la tercera edad, V) Personas con capacidades físicas y mentales diferentes, VI) Personas LGBTI, VII) Afrodescendientes, VIII) Indígenas

C. Tal y como se ha venido indicando, la metodología para la valoración de riesgo colectivo presenta ciertas diferencias frente a la metodología para el análisis del riesgo individual.

En la mayoría de las sociedades los ejercicios concretos y cotidianos sobre la defensa de los Derechos Humanos y el Periodismo suelen producir reacciones y respuestas previsibles y también no esperadas por parte de actores tanto institucionales como sociales, legales e ilegales, formales e informales.

Tales réplicas se producen en tanto que estas prácticas profesionales se realizan en ámbitos específicos, marcados por contradicciones, intereses y encuentro de incentivos y motivaciones diversas como complejas.

Al contrario de lo que pudiese afirmarse en los análisis de riesgo individuales, en donde normalmente se procede con la identificación y análisis de una amenaza que nos permita evaluar su existencia, frecuencia, especificidad, realidad y gravedad de la misma; en los análisis de riesgo colectivos resulta clave considerar adicionalmente el estudio y los cotejos de los contextos y ámbitos en donde se desarrollan las práctica

relacionadas con la defensa de los Derechos Humanos y el ejercicio del Periodismo.

La identificación de las vulnerabilidades para organizaciones de defensores de Derechos Humanos y Periodistas pasa en primera instancia por la elaboración de un perfil sobre la organización evaluada y las dinámicas de su acción colectiva, que nos invita a reconstruir una compleja red de relaciones, decisiones, posiciones y alianzas de las organizaciones en referencia con otros grupos sociales e institucionales.

La noción de lo colectivo suele invisibilizar otros hechos de suma importancia para la evaluación y el análisis de los riesgos colectivos para Defensores de Derechos Humanos y Periodistas. La conciencia individual y colectiva sobre el riesgo es una de las situaciones que se transforma con mayor facilidad al interior del grupo, pero a la vez es uno de los fenómenos menos observados en los ejercicios de evaluación y análisis del riesgo.

Lo mismo podría estar ocurriendo con las condiciones asociadas a las particularidades que se derivan con las especificidades de los denominados factores diferenciales, que en últimas configuran las cargas adicionales de riesgo en razón de pertenencia étnica, orientación sexual, identidad de género, edad, situación de discapacidad, víctima, etc.

Así mismo, la variable nivel de solidaridad y apoyo con el que cuenta el grupo de Defensores de Derechos Humanos y de Periodistas por parte de organizaciones locales, regionales, nacionales o internacionales está enfocada a establecer el nivel de vulnerabilidad del colectivo asociado al nivel de respaldo y aval con el que cuenta por parte de organizaciones colegas y/o similares.

Se podría intuir la existencia de una relación inversamente proporcional entre el nivel de solidaridad y la vulnerabilidad; es decir, a más alta solidaridad será menor la probabilidad de existencia de riesgos, y a más bajo respaldo, la calificación sobre el riesgo podría ser mayor.

## **Bibliografía**

Martha González Moreno y Camilo López Báez. «Diseño de planes de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones del DIH: Recomendaciones metodológicas». MSD-Programa de Derechos Humanos USAID. Contrato No. 514C-00-06-00304-00. Bogotá, Colombia 2012. [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla\\_diseño\\_de\\_planes\\_de\\_prevenion\\_0.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_diseño_de_planes_de_prevenion_0.pdf)

Camilo López Báez. «Orientaciones metodológicas para la valoración del riesgo colectivo». Consultoría Management Sciences for Development Consulting SAS y Freedom House. Bogotá-Ciudad de México. 2015.

# Prevención para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas

PATRICIA COLCHERO ARAGONÉS<sup>78</sup>

El Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Mecanismo) creado por Ley el 25 de junio de 2012, tiene como finalidad que el Estado proteja, promueva y garantice la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

Estos derechos que se encuentran protegidos por el Mecanismo, están reconocidos en los artículos 1, 5, 6, 7, 14, 16, 22 y 29 de nuestra Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos, que son ley interna de acuerdo a los artículos 1° y 133 constitucionales, los cuales establecen que toda persona tiene derecho a que se respete su vida, integridad física, psíquica y moral, libertad, seguridad personal, y libertad de pensamiento y de expresión.

Los tratados internacionales señalan expresamente que si el ejercicio de estos derechos y libertades no estuviere garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, el Estado debe comprometerse a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En materia de prevención la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el deber de prevención de un Estado abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos.

---

<sup>78</sup> Directora General Adjunta de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis de la Secretaría de Gobernación

Asimismo, puntualiza que la estrategia de prevención que adopte un Estado tiene que ser integral, es decir, debe: (i) identificar amenazas, vulnerabilidades y capacidades sobre el disfrute de los derechos humanos; (ii) advertir oportunamente de la existencia de riesgos detectados, (iii) disminuir factores de vulnerabilidad y (iv) fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia.

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP) estipula que la implementación y operación de las Medidas de Prevención, Preventivas y Urgentes de Protección debe hacerse en cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas.

Lo anterior retoma lo señalado en el artículo 1ero constitucional, en relación a la obligación que tienen todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y en caso de cometerse violaciones a los derechos humanos, de investigarlas, sancionarlas y repararlas.

La LPPDDHP contempla las medidas de prevención como un conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.

De acuerdo con los artículos 41 y 42 de la LPPDDH, es atribución de la Federación y las Entidades Federativas recopilar y analizar toda la información que sirva para el monitoreo de las agresiones e implementar medidas de prevención, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El artículo 43 de la LPPDDHP establece que las medidas de prevención estarán encaminadas al diseño de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia con la finalidad de evitar potenciales agresiones a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

La Unidad de Prevención, Análisis y Seguimiento (UPSA) tiene como atribuciones realizar el monitoreo nacional de las agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, para

con ello identificar los patrones de agresiones, elaborar mapas de riesgos y proponer las medidas de prevención. Así mismo, la Ley prevé que la Unidad realice la evaluación de todas las medidas implementadas por el Mecanismo.

Conforme a lo anterior, la UPSA tiene los siguientes objetivos estratégicos:

1. Realizar una detección eficaz de las situaciones de riesgo a fin de diseñar oportunamente medidas de prevención que permitan evitar daños irreparables en contra de personas periodistas y defensoras.
2. Contar con información cuantitativa y cualitativa de calidad en materia de seguridad, que permita la elaboración de análisis completos en materia de riesgos y elementos para su abordaje.
3. Lograr una coordinación efectiva con autoridades federales, estatales y municipales para el diseño, puesta en marcha y seguimiento de medidas de prevención estructurales y focalizadas.
4. Establecer vínculos territoriales en los estados con actores estratégicos de sociedad civil, academia, medios de comunicación, periodistas, defensores/as y sector empresarial, para la protección de los derechos humanos, particularmente el de libertad de expresión.

Para cumplir con estos objetivos, la UPSA ha configurado su programa de trabajo en tres líneas estratégicas: 1) Monitoreo y Análisis de Riesgo; 2) Alertas Tempranas y Medidas de Prevención; y 3) Evaluación de Medidas e Información.

El monitoreo de riesgos debe realizarse utilizando variables que permitan: 1) Anticipar posibles agresiones; 2) Conocer a la brevedad posible las agresiones ya consumadas; así como 3) Detectar zonas, temas o poblaciones específicas que conlleven o impliquen elementos de riesgo.

Este monitoreo debe hacerse permanentemente y utilizar diversas fuentes de información como medios de comunicación nacionales y estatales; redes sociales, particularmente twitter; la información contenida en los expedientes del Mecanismo; las recomendaciones de Comisiones



Estatales y Nacional de Derechos Humanos; las peticiones, medidas cautelares, informes y recomendaciones de la OEA y la ONU; estadísticas nacionales y estatales; y estudios en materia de seguridad, prevención del riesgo.

Sobre las agresiones ya consumadas que se detecten o agresiones a periodistas y defensores/as protegidos/as por el Mecanismo, se debe notificar inmediatamente a la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, y a la Unidad de Evaluación de Riesgos, respectivamente, a fin de que procedan de acuerdo con sus protocolos de actuación<sup>79</sup>.

La información de todas estas fuentes debe sistematizarse en una base de datos que permita la consulta por diferentes variables, y que posibilite la creación y actualización de mapas de riesgo. El punto medular de esta acción es la rapidez con la que se capture la información de manera que se pueda detectar un riesgo oportunamente para actuar.

El conjunto de variables sistematizadas arrojará un resultado de situación de riesgo, que se materializará en semáforos con colores —un color de acuerdo a la gravedad del riesgo— que permitirán clasificar la urgencia de la Alerta Temprana.

ONU Mujeres define los sistemas de alerta temprana como la recolección y el análisis de información de dominio público para mejorar la prevención y la respuesta rápida, principalmente antes de que estalle la violencia.

Una vez decretada una Alerta, el Mecanismo elabora un diagnóstico preciso sobre la situación detectada a fin de tener elementos para la elaboración de una propuesta de Plan de Contingencia que contemplará acciones concretas para abordar estratégica y estructuralmente las necesidades.

---

<sup>79</sup> La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida es la responsable de recibir las solicitudes de incorporación al Mecanismo y implementar de manera inmediata las Medidas Urgentes de Protección. La Unidad de Evaluación de Riesgos es la responsable de evaluar los riesgos, definir las Medidas Preventivas o de Protección y dar seguimiento periódico a las medidas.

El deber de prevención no se limita a proporcionar medidas materiales de protección, sino que conlleva la obligación de actuar sobre las causas estructurales que afectan la seguridad de las personas amenazadas.

La Junta de Gobierno del Mecanismo, instancia máxima y principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas presidida por la Secretaría de Gobernación está integrada por la Procuraduría General de la República; la Secretaría de Seguridad Pública; la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y cuatro representantes del Consejo Consultivo.

Con voz pero sin voto podrán ser invitados a todas las sesiones de la Junta de Gobierno: un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores; de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; del Poder Judicial de la Federación; de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República; y de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

La Junta de Gobierno aprueba el Plan de Contingencia y como cualquier tarea territorial de prevención debe ser impulsado con las autoridades de la entidad federativa, ya que serán éstas las que tienen mayores atribuciones y posibilidades de impulsar políticas públicas en favor de su población, y la federación de apoyar en tareas que sean de su competencia.

Por ello, las acciones preventivas del Plan de Contingencia, deben diseñarse y consensarse con la entidad federativa, de manera que sean viables para su implementación, medibles a través de indicadores de evaluación, y señalando responsables y plazos para su cumplimiento.

Es difícil hacer un catálogo de todas las medidas de prevención que se pueden implementar a través de un Plan de Contingencia porque pueden ser tan diversas como la especificidad del caso lo requiera y la creatividad para encontrar la medida más adecuada o el grupo de medidas que coordinadamente permitan una prevención efectiva. Algunas medidas son:

- Propuestas legislativas;

- Propuestas de política pública;
- Mecanismos de coordinación interinstitucional;
- Programas de formación de servidores públicos;
- Acciones de promoción (campañas, materiales);
- Acciones educativas;
- Generación de información y estudios especializados;
- Vinculación con actores estratégicos;
- Desarrollo de herramientas de autoprotección;
- Actividades amplias de participación ciudadana;
- Seguimiento a recomendaciones de organismos públicos de derechos humanos y organismos internacionales;
- Apoyo para la creación y funcionamiento de mecanismos en las entidades federativas; y
- Elaboración y actualización de diagnósticos sobre los riesgos para personas periodistas y defensoras de derechos humanos.

De manera general, la LPPDDHP establece como medidas preventivas que la Federación y las Entidades Federativas deben promover en el ámbito de sus respectivas competencias el reconocimiento público y social de la importante labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho, y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto.

El reconocimiento de la legitimidad y el valor de la labor periodística, y condenar las agresiones cometidas como represalia al ejercicio de la libertad de expresión, desde las más altas esferas del Estado, es una recomendación realizada al Estado mexicano por parte de las relatorías sobre libertad de expresión de la ONU y la OEA.

Otras recomendaciones importantes en las que coincidieron estos dos relatorías a partir de su visita a México en 2010 y que deben contemplarse para la elaboración de los Planes de Contingencia son, entre

otras, las relacionadas con la eficiencia de las investigaciones ministeriales, a través de protocolos de investigación; recopilar estadísticas detalladas y desagregadas; y la capacitación a servidores/as públicos/as.

La primera acción de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis en este sentido fue la elaboración del Diagnóstico sobre la Situación de las y los Periodistas en Veracruz. Alerta Temprana y Plan de Contingencia, el cual fue aprobado por la Junta de Gobierno del Mecanismo el 30 de octubre de 2015 y que derivó en la firma de un convenio con el Gobierno de Veracruz, La Fiscalía General del Estado y la Comisión Ejecutiva de Atención y Protección a Periodistas.

El Convenio fue firmado el 3 de noviembre de 2015, y en él se establece un Programa de Políticas Públicas en favor de las y los Periodistas de Veracruz, el cual contempla acciones en nueve apartados, tales como la elaboración de lineamientos de actuación de las y los servidores públicos federales y estatales; la realización de un mapa estatal desagregado en el que se identifiquen las zonas en donde haya riesgo para ejercer la libertad de expresión y de la población potencialmente vulnerable.

Otro de los rubros contempla un diálogo abierto de discusión y análisis entre periodistas, la Fiscalía del Estado y el Mecanismo federal para que no se cometan actos en contra de la prensa como puede ser tomar fotografías a comunicadores o borrar imágenes, audio o video de reporteros, acciones que se rechazan ya en el Acuerdo del Secretario de Seguridad Pública del Estado.

Se trabajará también en el fortalecimiento de investigación de delitos cometidos contra periodistas así como en la capacitación de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, del Ministerio Público y de la Fiscalía General del Estado. Para los comunicadores que lo soliciten, se impartirán cursos sobre coberturas seguras, identificación de amenazas y medidas de autoprotección.

Como medida para dignificar las condiciones laborales de las y los periodistas, el Mecanismo federal promoverá un diálogo con la CEAPP, las Secretarías del Trabajo federal y estatal así como con los dueños de medios de comunicación para generar acciones que permitan mejorar las formas de trabajo y de seguridad de los comunicadores.

Para evaluar las acciones propuestas, el Mecanismo conformará una Mesa de Trabajo trimestral entre las autoridades firmantes del convenio y periodistas de la cual se generarán dos informes semestrales.

La puesta en marcha de estos planes de contingencia por parte del Mecanismo en coordinación con las autoridades de las entidades federativas debe tener como resultado en el mediano y largo plazo la disminución paulatina de las agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

El objetivo de una política de prevención es trabajar de manera estratégica e integral para atacar las causas estructurales que están propiciando las agresiones, de manera que las necesidades de protecciones individuales se vayan reduciendo; el Estado debe ser capaz de proteger de manera integral a su población, poniendo especial atención en aquellos sectores que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad.

# Incidencia de las Medidas de Protección en la Actividad de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos

EDGAR CORTEZ<sup>80</sup>

El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Mecanismo) tiene un claro diseño protector: cuidar de la vida, integridad y libertad de periodistas y personas defensoras de derechos humanos en riesgo. ¿Cómo ha venido cumpliendo esta responsabilidad?

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la misma que da origen al Mecanismo, señala los siguientes tipos de medidas a las que se puede recurrir para asegurar condiciones adecuadas para defender derechos humanos y ejercer la libertad de expresión.

En el artículo segundo de la ley se definen aspectos claves para la protección y se hace en los siguientes términos:

**Medidas de Prevención:** conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.

**Medidas Preventivas:** conjunto de acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones.

**Medidas de Protección:** conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario.

---

<sup>80</sup> Consejero del Mecanismo

***Medidas Urgentes de Protección:*** conjunto de acciones y medios para resguardar, de manera inmediata, la vida, la integridad y la libertad del beneficiario.

Las primeras son acciones orientadas a atender las causas que generan el riesgo y la amenaza en general. Éstas se encuentran descritas en el capítulo previo.

Los otros tres tipos de medidas tienen que ver con la «noción de amparar, cobijar, cubrir a una persona para evitar que reciba un daño»<sup>81</sup>. A éstas nos vamos a referir a continuación.

Las medidas urgentes de protección son aquellas que el Mecanismo puede otorgar a una persona o un grupo cuando la información disponible permite establecer alta probabilidad de un ataque o agresión inminente y por tanto se requiere de una actuación inmediata. ¿Qué tipo de medidas pueden ser éstas?

La misma ley de protección enuncia ejemplos de estas medidas en su artículo 32.

*Las Medidas Urgentes de Protección incluyen: I) Evacuación; II) Reubicación Temporal; III) Escoltas de cuerpos especializados; IV) Protección de inmuebles y V) Las demás que se requieran para salvaguardar la vida, integridad y libertad de los beneficiarios.*

De lo que estamos hablando es de cualquier forma de proteger a una persona, pudiendo llegar al extremo de sacar a una persona o un grupo de determinado lugar y trasladarlos a otro distinto y seguro. A lo largo de los tres años de existencia el Mecanismo ha otorgado 397 de estas medidas.

MEDIDAS URGENTES	NÚMERO
Servicio de escolta	31
Vigilancia, patrullaje	67
Teléfono de contacto de emergencia	81
Botón de pánico	77

---

<sup>81</sup> Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. *Manual de Medidas de Protección*. México. D. F. 2015

## Incidencia de las Medidas de Protección en la Actividad de Periodistas...

Bienes físicos	10
Telecomunicaciones	10
Infraestructura	9
Acompañamiento a presentación denuncia	16
Manual de autoprotección	36
Gestiones (Educación, salud, vivienda)	6
Otros	54

Las anteriores medidas adquieren sentido cuando funcionan de inmediato y se impide que el riesgo se actualice.

A su vez las medidas de protección aparecen en el artículo 33 de la misma ley.

*Las Medidas de Protección incluyen: I) Entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital; II) Instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona; III) Chalecos antibalas; IV) Detector de metales; V) Autos blindados; y VI) Las demás que se requieran.*

Este tipo de medidas son las que se otorgan por la Junta de Gobierno luego de la revisión de la evaluación de riesgo y forman parte de un programa de protección. A lo largo de tres años el Mecanismo ha otorgado 1,466 medidas de protección:

MEDIDAS DE PROTECCIÓN	NÚMERO
Botón de Pánico	354
Infraestructura	275
Número de contacto de emergencia	144
Vigilancia, patrullaje	114
Servicios de Escortas	85
Manuales de autoprotección	77
Telecomunicaciones	40
Gestiones (educación, vivienda, salud)	29
Medidas de prevención	20
Acompañamiento a presentar denuncia	16
Bienes físicos	75
Otros	237

¿Qué distingue las medidas urgentes de protección de las sólo de protección? La inmediatez. En términos concretos ambas medidas pueden ser muy similares pero las primeras suponen una respuesta inmediata para neutralizar el riesgo; mientras que las segundas, aunque existe un



riesgo, se cuenta con tiempo suficiente para elaborar el análisis de riesgo y formular el plan de protección. Además, las medidas urgentes son de corto plazo para luego ser sustituidas por un plan de protección.

Lo decisivo en ambos casos es la información con la que se cuenta. La información de contexto la debe generar el mismo Mecanismo, mediante su tercera unidad, estando en condiciones de responder si el caso particular sucede en una región con numerosos conflictos o en medio de una situación sociopolítica violenta; si existen otros casos y qué patrones siguen las agresiones. Mientras que la información específica del caso, sobre todo cuando se trata de medidas urgentes, puede depender de la información que aporte el defensor, periodista o su círculo cercano.

Conviene insistir que las medidas de protección son el segundo paso, el primero es la elaboración de una buena evaluación de riesgo.

Cuando en la ley se mencionan las medidas urgentes y de protección se enuncian algunas de ellas pero de ninguna manera se puede considerar que son todas las posibilidades, de hecho el Mecanismo ha venido detectando necesidades muy diversas de las personas en riesgo y eso lo obliga a diseñar nuevas alternativas.

Afortunadamente cuando se trabajó en la elaboración de la ley, las organizaciones civiles que participaron, tuvieron la previsión de establecer para ambos tipos de medidas que podían ser todas aquellas que se requieran para el propósito de preservar la vida, integridad y libertad de las personas defensoras de derechos humanos y de periodistas.

Un ejemplo de lo anterior fue el caso de periodistas desplazados de su lugar de residencia y trabajo, pues a causa del riesgo tuvieron que abandonar todo para irse a otro lugar. Estos casos obligaron al Mecanismo a considerar medidas como un lugar para vivir, alimentación y servicios médicos, entre otros. Nada de eso aparece enunciado en la ley, de manera que en los inicios del Mecanismo se respondía que esos requerimientos no se podían atender. La Junta de Gobierno debatió y apoyados en la facultad de acordar «otras medidas necesarias» fue integrando una lista de medidas cada vez más amplia y enriquecida con la experiencia de tres años.

El Mecanismo durante la mayor parte de su existencia sólo ha realizado evaluaciones de riesgo individuales y en consecuencia las medidas que otorga están concebidas predominantemente de manera individual y para una realidad más de tipo urbano. Este déficit empieza a atenderse y a partir de este año se cuenta con una metodología para realizar evaluación colectiva y otra para mujeres defensoras y periodistas.

Para lo colectivo se ha empezado a identificar medidas de protección ideadas para un grupo o una comunidad y que además realizan su trabajo en regiones rurales o en zonas indígenas. En lo que se refiere a mujeres aunque ya existe la metodología respectiva, aún se debe trabajar para que parte de las medidas sean específicas y especializadas en las necesidades de mujeres defensoras y periodistas.

El trabajo desarrollado por el Mecanismo ha hecho posible que para finales de octubre se atiendan a 471 personas que cuentan con medidas de protección, 195 mujeres y 273 hombres, distribuidos en prácticamente todo el país.

Cuando hablamos de un Mecanismo de protección es necesario tener presente que dicha protección tiene que ser capaz de enfrentar dos extremos. El primero es ofrecer e implementar protección efectiva y el segundo es saber cuándo debe concluir el ciclo de la protección. Ya hemos dado cuenta de los avances respecto de lo primero pero lo segundo es camino por recorrer.

En la actualidad, los casos en que se ha concluido con la protección son contados sobre todo porque la procuración e impartición de justicia no es efectiva y entonces parece que la protección se tiene que extender a lo largo de toda la vida. Estar bajo protección tiene que ser una situación excepcional y nunca permanente. Generar condiciones para que la protección concluya en algún momento debe ser resultado del acceso a la justicia y de que se fortalece a la persona para estar en condiciones de hacer frente a quienes lo amenazan. Lo primero depende del Sistema de Justicia y su efectividad, mientras que lo segundo depende de que los defensores y periodistas cuenten con apoyos, tanto del Mecanismo como de otras organizaciones, para superar sus vulnerabilidades.

A la fecha la capacidad de protección del Mecanismo es fundamentalmente reactiva, es decir se actúa frente a una situación de riesgo existente y entonces protege, sin embargo el Mecanismo tiene que trascender ese límite para ser capaz de prevenir los ataques influyendo en las causas. Ojalá que llegar a ese nivel no tarde demasiado.

Por tanto la incidencia de las medidas que otorga el Mecanismo ha servido para:

- Establecer vías de alerta cuando se manifiesta el riesgo en contra de una persona o grupo de periodistas o defensoras y defensores de derechos humanos.
- Construir barreras para que el potencial ataque no se realice.
- Hacer llegar mensajes a distintas autoridades para que se sepan vigiladas respecto de obligación de respetar el trabajo de los comunicadores y de las personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos.

Lo anterior importa pero es insuficiente mientras el Mecanismo no sea capaz de proponer medidas de prevención y generar proceso de acompañamiento para que dichas medidas se implemente y las causas de riesgo se transformen.

A la fecha el Mecanismo no cuenta con herramientas que permita evaluar, desde las personas a las que se protege, su satisfacción y qué tan posible es que puedan continuar su trabajo. Como parte del proceso de fortalecimiento del Mecanismo se ha elaborado un modelo de encuesta de satisfacción de los usuarios pero aún no se aplica. Esperamos que pronto esté ya en uso y contemos con información respecto de aquello que se debe mejorar.

Lo que sí podemos decir es que todas las personas que han recibido protección del Mecanismo están bien, lo que no quiere decir que no sigan enfrentando problemas y viviendo en riesgo. Erradicar el riesgo supone avanzar efectivamente en el combate a la impunidad.

En enero pasado durante un encuentro de defensoras y defensores de derechos humanos latinoamericanos, varios de los asistentes manifestamos razones sobre la necesidad de contar con un mecanismo de pro-

tección en nuestros respectivos países. Durante el debate, un defensor uruguayo expresó que el movimiento de derechos humanos de su país no consideraba necesario crear un mecanismo y la razón era porque la justicia funcionaba adecuadamente. Es decir si una persona defensora de derechos humanos era atacada, el sistema de justicia intervenía y el responsable respondía por sus actos. Sin duda, ésta es la clave.

El asunto fundamental de combatir la impunidad trasciende al Mecanismo pues corresponde fundamentalmente a nuestro sistema de justicia y en última instancia a una política de Estado que reconozca y valore a estos dos grupos y sus respectivos aportes a una democracia efectiva.

El Mecanismo no puede hacer todo esto, pero sí puede contribuir decididamente para que avancemos en esa dirección.

Capítulo III

# **EXPERIENCIAS**

# El Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de México: Análisis de Riesgo Individual con Perspectiva de Género

MARTHA GONZÁLEZ MORENO<sup>82</sup>

Retomando la experiencia del Mecanismo de Protección del Gobierno Mexicano en la valoración del riesgo de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México<sup>83</sup> en el análisis de riesgo individual de violaciones de derechos humanos de las mujeres con mirada de género<sup>84</sup> es posible plantear que estas están sometidas en el ejerci-

---

<sup>82</sup> Magister en Planeación y Desarrollo Regional de la Universidad de Los Andes, Colombia. Especialista en Género y proyectos de desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, docente y consultora en derechos humanos, enfoque diferencial y género.

<sup>83</sup> Estas reflexiones hacen parte del trabajo realizado por el equipo de Management Sciences for Development Consulting SAS y Freedom House durante el desarrollo de la consultoría realizada para el Mecanismo de Protección del Gobierno de México, que buscaba ajustar el instrumento de valoración de riesgo individual desde una perspectiva de género, realizado entre los meses de Febrero y Mayo de 2015. Las opiniones aquí realizadas son responsabilidad exclusiva de la autora y no comprometen la opinión del Gobierno de México, ni de Management Sciences for Development Consulting SAS o de Freedom House.

<sup>84</sup> La categoría género es entendida como un conjunto de características sociales, culturales, políticas, psicológicas, jurídicas y económicas, asignadas según el momento histórico, a las personas en forma diferenciada de acuerdo al sexo. El género se construye a partir de la diferencia anatómica del orden sexual, no es sinónimo de mujer; hace referencia a lo socialmente construido. Refiere diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres, por razones sociales y culturales que se manifiestan por los roles sociales (reproductivo, productivo y de gestión comunitaria), así como las responsabilidades, el conocimiento o la prioridad en el uso, control, aprovechamiento y beneficio de los recursos producidos socialmente. Tomado de: Cámara de Diputados México, Comisión de Equidad de Género, y de Scout, Joan W., «El

cio de su labor a cargas adicionales de riesgo en razón de su género y de la labor que realizan y que las cuales se expresan en los distintos ámbitos de su vida personal, familiar, laboral, social e institucional.

Las mujeres tienen **cargas adicionales de riesgo**<sup>85</sup> por el solo hecho de vivir en una sociedad caracterizada por relaciones patriarcales inequitativas<sup>86</sup>, excluyentes de las mujeres, marcadas por la discriminación<sup>87</sup> y la violencia basada en género<sup>88</sup>.

Aunque las amenazas de violaciones de derechos humanos puedan ser iguales las mujeres y los hombres no viven de la misma manera, ni antes, durante y después de ocurrida una situación de riesgo. Los hom-

---

género una categoría útil para el análisis histórico», EN: J.S. Amelang y M. Nashs (Edit.). *Historia y género*. Alfons el Magnanim, Valencia, 1990. Pp. 37 y ss.

<sup>85</sup> Se entiende por carga adicional de riesgo aquellos elementos específicos a los que están expuestas las mujeres por el hecho de ser mujeres —y en este caso por la labor que realizan—, y que no son compartidos por los hombres y a su vez explican el impacto diferenciado o desproporcionado de las violaciones de derechos humanos. Tomado de: Auto 092 de 2008 «Adopción de medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado». Corte Constitucional de Colombia. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

<sup>86</sup> En lenguaje de derechos se consideran las inequidades como aquellos patrones sistemáticos o transitorios considerados innecesarios, evitables y, además injustos que caracterizan las relaciones de género en determinada sociedad. Tomado de CEDAW en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

<sup>87</sup> La discriminación es entendida como «Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades de todas las personas». Tomado de CEDAW en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

<sup>88</sup> La violencia basada en género se entiende como «Cualquier acción o conducta, basada en su género, ... que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico; amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad, tanto en el ámbito público como privado, que tenga lugar en la familia, la comunidad, el espacio de trabajo o cualquier otro lugar». Tomado de CEDAW en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

bres y mujeres resultan **afectados de manera específica y diferenciada**; y a su vez, se pueden identificar diferencias en las causas y consecuencias para hombres y mujeres cuando se presenta una violación de derechos humanos.

Una situación de riesgo de las mujeres defensoras de derechos humanos o periodistas **puede conjugar de manera simultánea varias formas de discriminación y exclusión** por razones de edad, pertenencia étnica, ubicación territorial, orientación o identidad de género, clase social, procedencia familiar, situación de discapacidad o de víctima, tanto en el ámbito público como el privado.

La labor desarrollada por las mujeres periodistas y defensoras de derechos también ve incrementada su carga de riesgo por el tratamiento de temas como la violencia sexual; los roles familiares; labores relacionadas con lo condición de mujer; la promoción de la eliminación de la violencia contra las mujeres; incentivar la participación política de las mujeres; tratar el aborto, matrimonio igualitario, defensa de víctimas de feminicidios; la corrupción y los impactos de megaproyectos; asuntos que tradicionalmente no son considerados como propios de las mujeres o que cuestionan el orden patriarcal establecido.

A estas prácticas de violaciones de derechos humanos dirigidas específicamente a las mujeres se pueden agregar aquellas surgidas de las relacionadas con la violencia sexual y las dirigidas contra su familia.

Las históricas condiciones de discriminación y exclusión social de las mujeres hacen que dispongan de menos capacidades, oportunidades y recursos no sólo para acceder a sus derechos sino también para manejar las cargas originadas en situaciones de riesgo lo que puede explicar el impacto diferenciado y desproporcionado de estos factores de vulnerabilidad en la vida de las mujeres a nivel personal, familiar, laboral, social e institucional.

Por ello en el análisis de riesgo es clave la identificación de prácticas y estereotipos de género que refuerzan entornos<sup>89</sup> violentos y discrimi-

---

<sup>89</sup> La ENDIREH considera como ámbitos de la violencia el comunitario, el familiar, el patrimonial, escolar, laboral discriminación por embarazo, laboral discrimi-



natorios contra las mujeres en los niveles social y cultural, económico, laboral, familiar e institucional en las zonas donde habitan y desarrollan su labor, y dentro de los cuales se pueden mencionar:

*(i) Acciones y hechos de discriminación y exclusión que incluso para las mujeres defensoras de derechos humanos o periodistas pueden considerarse como naturales o como parte de la vida privada. Ejemplo de ello son situaciones asociadas a relaciones violentas de pareja o con otros miembros de la familia; dependencia de terceros; percepciones de sí misma que reflejan baja autoestima o subvaloración asociada a la pertenencia étnica, origen territorial, orientación sexual, identidad de género, etc.*

*(ii) Concepciones de las mujeres ligadas a su rol de madres, a su valoración como seres débiles, a su ubicación social exclusiva en el espacio de la familia y el hogar, y con barreras de acceso a espacios públicos y de participación política. O que en el caso del cuidado de terceros determinan las razones de la permanencia o ausencia en la zona de riesgo y a la vez amplía el efecto del riesgo en sus hijos u otros miembros de la familia o el entorno social más próximo.*

*(iii) Las particularidades del ejercicio de la labor de periodistas y de defensoras derechos humanos en relación con sus derechos laborales, las condiciones en que realizan su trabajo; y las diferencias que hay entre la labor de periodista y la de defensora de derechos humanos.*

*(iv) Percepción de que la participación de las mujeres en la vida pública es desafiante de las normas y tradiciones.*

*(v) Existencia de imposición de controles sociales sobre la vida de las mujeres: pautas de comportamiento cotidiano, regulación de conflictos familiares y comunitarios, aplicación de castigos, tratos crueles, restricciones a la movilidad, entre otros.*

*(vi) Asociación de su situación de riesgo con juicios de valor sobre su «buen», «mal», «apropiado» o «decente» comportamiento ético y moral.*

*(vii) Existencia de campañas de desprestigio de la labor las mujeres basadas en su vida privada e intimidad en el contexto familiar, social o institucional.*

*(viii) Existencia de lógicas territoriales que, tradicionalmente o por presencia de dinámicas culturales y sociales particulares, refuerzan prácticas de violencia contra las mujeres: territorios rurales, urbanos, de pobreza extrema, indígenas, zonas de frontera, zonas de violencia o alta conflictividad social, zonas de ocurrencia de feminicidios, la existencia de fronteras invisibles, zonas de alto valor económico o geopolítico; o zonas con presencia militar.*

*(ix) Existencia de estereotipos sexistas en algunos de los funcionarios y funcionarias que operan las instituciones, en la recepción y la atención institucional a las mujeres basados en calificaciones de carácter sexual asociadas a la labor de las mujeres, existencia de abuso por parte de autoridades, desconocimiento del valor de la palabra y los testimonios de las mujeres; cuestionamiento de su ejercicio político asociados a su sexo, orientación sexual o identidad de género, pertenencia étnica, y origen territorial, entre otros.*

*(x) El no pertenecer a una organización, grupo de trabajo, o no disponer de una red de apoyo se constituye en una vulnerabilidad, pues ello indica que realiza su labor de manera individual, y probablemente en aislamiento social y territorial.*

*(xi) Reconocer que hay mujeres que desarrollan su labor como periodistas y defensoras de derechos humanos con menos visibilidad social, lo que no significa que no se encuentren en riesgo; por el contrario, en algunos casos esto puede implicar mayor esfuerzo para la mujer a nivel personal, familiar y social.*

Finalmente, vale la pena considerar algunos retos para el Mecanismo de Protección en la garantía de derechos de las mujeres periodistas y defensoras de derechos humanos:

- Fortalecer el diálogo permanente y efectivo entre el Mecanismo y las mujeres periodistas y defensoras de derechos humanos y sus organizaciones.
- Promover la articulación entre las distintas instancias políticas, administrativas y territoriales para el manejo efectivo de la ruta de identificación y caracterización de las situaciones de riesgo;

planteamiento, implementación y seguimiento de medidas protección.

- La pertinencia y oportunidad en los estudios de riesgo y su coherencia y efectividad con las medidas de protección son garantía de protección de los derechos humanos de las mujeres periodistas y defensoras de derechos humanos.
- Definir y poner en marcha estrategias de fortalecimiento institucional Mecanismo de Protección que conduzca a la eliminación de las formas de discriminación y exclusión de las mujeres en general y en particular de las que ejercen la labor de periodistas o defensoras de derechos humanos.

Finalmente, ampliar y profundizar los espacios democráticos en una sociedad pasa por garantizar los derechos fundamentales de las mujeres periodistas y defensoras de derechos humanos, el reconocimiento de su labor, el costo que implica para ellas liderar esos esfuerzos y el valor social de su aporte en la construcción de relaciones más equitativas y justas entre mujeres y hombres.

## **Bibliografía**

- Castellanos Gabriela «Género, poder y postmodernidad: hacia un feminismo de la solidaridad», En: Desde las orillas de la política. Género y poder en América Latina, Luna, Lola y Vilanova, Mercedes (Comp.). Universitat de Barcelona-ICD. Barcelona, 1996.
- Comunicación e Información de la Mujer CIMAC-Heinrich Böll Stiftung. México, Centroamérica y el Caribe, «Informe diagnóstico. Violencia contra las mujeres periodistas. México 2010-2011» México, Disponible en [http://www.cimac.org.mx/cedoc/publicaciones\\_cimac/Informe\\_violenciacontra-mujeresperiodistas.pdf](http://www.cimac.org.mx/cedoc/publicaciones_cimac/Informe_violenciacontra-mujeresperiodistas.pdf)
- Instituto Nacional de la Mujer. «Hombres que ejercen violencia contra las mujeres. Análisis a partir de la ENDIREH 2011». Publicación. Disponible en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Publicaciones.php>
- Kabeer, Naila, «Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo», Editorial Paidós. México 1998, pp. 95 y ss.
- Martha González Moreno y Camilo López Báez. «Diseño de planes de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones del DIH: Recomendaciones metodológicas». MSD-Programa de Derechos Humanos

- USAID. Contrato No. 514C-00-06-00304-00. Bogotá, Colombia 2012. [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla\\_dise-no\\_de\\_planes\\_de\\_preencion\\_0.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_dise-no_de_planes_de_preencion_0.pdf)
- Martha González Moreno. «Informe final sobre las modificaciones propuestas a la Matriz de Análisis de Riesgo con Perspectiva de Género». Consultoría MSD Consulting —Freedom House. Bogotá— Ciudad de México. 2015
- Martha González Moreno. Escuela Superior de Administración Pública — ESAP—. «Reflexiones Módulos de Capacitación de Prevención de Violaciones de Derechos Humanos, Análisis de Riesgo y Enfoque Diferencial». Mimeos. Bogotá, Colombia. 2013, 2014 y 2015.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)-Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). «¿Cómo Medir la Violencia contra las Mujeres? Volumen I: Indicadores Estructurales»+. RMR Impresos y Acabados. México 25 de enero de 2012
- ONU Mujeres – El Colegio de México – Instituto Nacional de las Mujeres – LXI Cámara de Diputados «Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009» Primera Edición 2011. Disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/00\\_femicidMx1985-2009.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/00_femicidMx1985-2009.pdf)
- Scout, Joan W., «El género una categoría útil para el análisis histórico», EN: J.S. Amelang y M. Nashs (Edit.). Historia y género. Alfons el Magnanim, Valencia, 1990. Pp. 37 y ss.
- Young, Iris Marion, «Vida Política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal». En: Perspectivas Feministas en teoría política. Pp. 99-126.

# Casos Paradigmáticos del Mecanismo de Protección

MICHAEL CHAMBERLIN<sup>90</sup>

El Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas cumple en estas horas, tres años. En este tiempo ha venido creciendo y fortaleciéndose para proteger en la actualidad a más de 450 personas, entre periodistas y personas defensoras de derechos humanos de diferentes orígenes, procedencias, identidades y contextos, como variado es este país.

Entre sus beneficiarios se encuentran campesinos, indígenas, abogados y columnistas, dueños de medios de comunicación, mujeres, policías comunitarios, defensores LGBT, madres de desaparecidos, comunidades en defensa de su territorio, ecologistas, locutores, defensoras y defensores comunitarios, estudiantes, religiosas y sacerdotes, periodistas de investigación, colaboradores y colaboradoras de comisiones públicas y de organizaciones no gubernamentales, encarcelados, entre otros.

Para nadie es ajena la crisis de violaciones a derechos humanos y los contextos de violencia que hemos vivido en diferentes partes del país y de manera generalizada en los últimos diez años. Por un lado, la llamada «guerra contra el narcotráfico» que perdura desde el gobierno del Presidente Calderón, ha tenido como resultado no sólo una estela de miles de personas muertas y desaparecidas, si no condiciones de violencia ejercida por grupos criminales cada vez más fortalecidos y sanguinarios. Tales grupos no pocas veces cuentan con el apoyo de agentes y estructuras gubernamentales ya sea para delinquir, ya sea para no perseguirlos, en una espiral de impunidad.

---

<sup>90</sup> Integrante del Consejo Consultivo y de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección.

Por otro lado, nuevos escenarios de agravio y violencia se han generado a raíz de las reformas para la explotación minera y la reforma energética, que han permitido la proliferación de diversos tipos de proyectos de extracción en regiones rurales, que confrontan a las comunidades entre sí por falta de espacios de información, diálogo y deliberación sobre los beneficios de estos proyectos en su desarrollo, y a estas con las empresas y desarrolladores que pocos requisitos de carácter ambiental y social se les exigen para operar.

Quienes hacen frente a este contexto de violencia, ya sea para documentar el abuso o para tratar de frenarlo, son notablemente agredidos y por tanto surge la necesidad y la exigencia de un Mecanismo de Protección gubernamental de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Las personas defensoras de derechos humanos y periodistas no son víctimas en un contexto ajeno, son sólo el reflejo de la situación de violencia e inseguridad que prevalece en el país para el común de la población.

Los casos que el Mecanismo recibe, incluyen ataques cometidos tanto por miembros de la delincuencia organizada y de particulares, como por autoridades de los tres niveles de gobierno. Cada uno es diferente, sin embargo, por sus características, van estableciendo patrones que los vuelven paradigmáticos. Con base en el conocimiento personal de los casos discutidos en la Junta de Gobierno del Mecanismo, del que he formado parte en sus primeros tres años, considero que la mayoría de ellos corresponden a cinco tipos paradigmáticos.

Dos advertencias. Los casos que se presentan al Mecanismo están protegidos por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la propia Ley de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que obligan a la confidencialidad de quienes tenemos acceso a esta información. Dada esta circunstancia no tocaré casos en particular si no que haré un tipología que considero constituyen los casos paradigmáticos que se reciben en el Mecanismo.

Segundo. Los hechos, circunstancias y responsables narrados aquí, lo son sólo en presunción. El Mecanismo actúa en base a la probabilidad y la buena fe, y no en hechos probados, no sólo porque no es una instancia ministerial, también porque se vería inmovilizado si sólo actuara a partir

de hechos probados. Para el objeto de la protección, al Mecanismo interesa el responsable sólo como información para la medición del riesgo y por tanto basta con indicios creíbles para establecer medidas que prevengan una posible agresión. Es a las autoridades ministeriales a quienes les interesa probar la responsabilidad de las agresiones por lo que, como es evidente, el trabajo conjunto es indispensable para eliminar o reducir el riesgo.

**Periodistas locales.** A la fecha el Mecanismo protege a 196 periodistas, entre ellos se encuentran dueños de medios, periodistas de investigación, locutores de radios comerciales y comunitarias pero sobretudo reporteros que trabajan por su cuenta o son empleados de medios de comunicación locales.

Las agresiones vienen de diversos frentes. Por un lado, las bandas delincuenciales les amenazan para obligarlos a publicar o abstenerse de hacerlo, para proteger sus intereses. Esto es particularmente peligroso en lugares donde bandas rivales les presionan simultáneamente, generando asesinatos y desplazamientos forzados. Por otro lado son agredidos por autoridades, particularmente municipales y estatales, normalmente policías o cuerpos de seguridad, quienes les impiden el ejercicio de su labor, ya sea confiscando sus equipos o impidiéndoles el acceso a la información en poder de la autoridad. No son pocos los casos donde son amenazados o difamados públicamente por autoridades estatales de primer nivel, incluyendo gobernadores.

Otra forma de censura ha sido el uso discrecional de los recursos públicos para la publicidad gubernamental, sin la cual muchos medios no subsistirían. Ese modo de sujeción económica obliga a los dueños de los medios a modificar la línea editorial y presionar a reporteros y reporteras en el manejo de sus notas o su material gráfico; algunos beneficiarios del Mecanismo han relatado como algunos colegas suyos han sido amenazados de perder el trabajo si denuncian las agresiones que han recibido, detrás de esta amenaza está el temor de los dueños de los medios de perder los contratos de publicidad gubernamental, y ante la disyuntiva algunos no denuncian ni solicitan ser incluidos en el Mecanismo.

En la mayoría de los casos de agresiones y amenazas a periodistas que han llegado al Mecanismo, no cuentan con el apoyo de los medios

de comunicación para los que trabajan y es notable la precariedad del ejercicio de la labor y la falta de derechos laborales en el desempeño de su trabajo, que les pudieran proteger en un momento dado. A esto se le suman las agresiones que sufren. La situación particular de vulnerabilidad de las y los periodistas locales consiste en una institucionalidad que no sólo no los protege, si no de una institucionalidad pública y privada, que los pone en riesgo.

Las agresiones a periodistas atendidas por el Mecanismo, han provenido de los estados de Tamaulipas, Veracruz, Tlaxcala, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Estado de México, Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Guerrero y Guanajuato.

**Pobladores afectados en sus tierras o bienes naturales por grandes proyectos extractivos o de infraestructura.** Estos casos incluyen a poblaciones enfrentadas a mineras, parques eólicos, presas, entre otros, sobretodo pero no exclusivamente, en regiones indígenas. La característica de este tipo de casos es el número de personas amenazadas, llegando en ocasiones a ser comunidades enteras. Debido a este tipo de casos, el Mecanismo se vio obligado a desarrollar una matriz para el análisis de riesgo colectivo.

Las amenazas regularmente son anónimas y van dirigidas a los líderes o autoridades comunitarias más visibles, buscando desincentivar la oposición a la instalación u operación de tales proyectos extractivos. Se combinan en no pocos casos con acciones de provocación o intimidación a las poblaciones, a veces por parte de las propias policías estatales o municipales, y que a veces derivan en el encarcelamiento, desplazamiento, lesiones o asesinatos. Con mayor frecuencia las personas agredidas son mujeres a quienes se les amenaza con ser agredidas sexualmente o en agredir a su familia.

Estas agresiones normalmente van acompañadas de la falta de investigación, no obstante en la mayoría de los casos son denunciadas, y de la falta de acción por parte de los gobiernos estatales para desactivar las causas de la oposición y encono. El Mecanismo ha recibido casos de este tipo de Oaxaca, Jalisco, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Estado de México, Guerrero y Chiapas.



**Miembros de colectivos de víctimas.** Una consecuencia afortunada del Movimiento por la Paz inspirado por Javier Sicilia, fue la proliferación de organizaciones de víctimas en defensa de su derecho a la verdad y al debido proceso. Frente a la ola de violencia desenfadada que ha dejado una ola de miles de muertos y desaparecidos por todo el territorio nacional, es natural que surjan ciudadanos comunes que ante el agravio a sus familias, se encuentran y organizan en una causa común: justicia y verdad.

En medio de la crisis de corrupción e impunidad que hace prevalecer las violaciones a derechos humanos, estos defensores y defensoras se enfrentan no sólo a la indolencia y desinterés de las autoridades para brindar resultados en sus casos, sino que se les revictimiza y estigmatiza, a ellos o a sus familiares victimados, como integrantes de algún cartel («en algo estaría metido, señora»), y se les persigue por señalar a los responsables de los crímenes o a los responsables de investigar y no lo hacen.

Ejecuciones como el de Marisela Escobedo, quien fuera asesinada a las puertas del Palacio de Gobierno de Chihuahua mientras protestaba por la inacción gubernamental en el feminicidio de su hija Rubí, se han repetido a lo largo del país. No es de extrañar que existan diversos casos de amenazas y agresiones con un alto riesgo de llegar a ser consumados en contra de estos defensores y defensoras, por cierto, la mayoría mujeres.

Estos casos, como todos, tienen en su contra la impunidad reinante en todo el país, lo que permite que las amenazas sean fácilmente comedidas y luego consumadas. Casos de este tipo se han recibido del Estado de México, Distrito Federal, Morelos, Guerrero, Coahuila, Veracruz, Oaxaca, Chihuahua, Sonora y Baja California.

**Defensores de migrantes.** Otro grupo significativo de defensores y defensoras que sufren amenazas y agresiones se dedican a proteger a personas migrantes a lo largo de las distintas rutas que corren hacia el norte del país. Entre las y los defensores de migrantes que llegan al mecanismo por protección, se encuentran con mayor frecuencia religiosos y religiosas pero también personas laicas, muchas veces voluntarias de Casas de refugio.

En estos casos los agresores son miembros de la delincuencia organizada y/o autoridades federales de migración y de instancias de seguridad, y en ocasiones también policías estatales y municipales. El contexto normativo de persecución de migrantes, favorece un lucrativo negocio de extorsión por medio de amenazas, secuestro y trata de personas. Aquellos quienes se oponen y defienden los derechos de esta población son percibidos como obstáculos para esos negocios ilícitos y por tanto se vuelven blancos también de ataques.

Los estados de donde el Mecanismo ha recibido casos de amenazas y agresión a personas defensoras de migrantes son: Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Querétaro, Estado de México, Jalisco, Guanajuato, Sonora y Coahuila.

**Personas defensoras y periodistas bajo vigilancia.** Otro tipo paradigmático constituye un grupo de casos de periodistas de investigación y defensores de casos de alto impacto por corrupción o violaciones graves a derechos humanos. Si bien no son del grueso de los casos que ha recibido el Mecanismo, son importantes porque de un modo u otro están conectados con los anteriores, buscando redes criminales y responsables, y porque el modo que se presentan develan recursos sofisticados de inteligencia y vigilancia.

Se trata de casos donde anónimamente los perpetradores buscan que las personas agredidas se enteren que están siendo vigiladas, con la finalidad de que desistan de sus investigaciones o defensa legal. Esos agresores son capaces de realizar ataques cibernético a servidores, computadoras y teléfonos, haciendo sentir su presencia; utilizan vehículos para hacer seguimientos o hacer vigilancia fuera de las instalaciones de las organizaciones o las casas particulares de personas defensores y periodistas o sus familiares, e incluso realizan allanamientos con la finalidad de robar información y/o mostrar que pueden hacerlo; en estos casos suelen no llevarse objetos evidentes de valor y dejar mensajes de su presencia y vigilancia, como por ejemplo desplegando en lugar visible fotos o información de familiares o amigos.

Estos actos de intimidación tienen el común denominador, como todos, de la falta de resultados en las investigaciones para dar con los responsables.

**Desplazamiento forzado.** El Mecanismo ha tenido que atender a personas defensoras de derechos humanos y periodistas que se han visto obligados por las agresiones y amenazas, a desplazarse forzosamente de su lugar de origen, a lugares dentro de la República mexicana. Si vivir bajo amenazas y agresiones trastoca la vida de activistas y periodistas, el desplazamiento forzado arranca de tajo su proyecto de vida y muchas veces de sus núcleos familiares.

El Mecanismo ha ampliado el catálogo de medidas para poder cubrir gastos derivados de una situación de desplazamiento forzado de personas defensoras de derechos humanos, periodistas y sus familias de manera temporal. Este es la única instancia del Estado mexicano que atiende, así sea parcialmente, el desplazamiento forzado que es ya un fenómeno extendido en el país y sobre el cual no existe aún una legislación.

El propósito de las medidas que otorga el Mecanismo es que tanto las personas defensoras de derechos humanos como periodistas puedan continuar con su labor, en seguimiento de la situación de desplazamiento hace falta aún desarrollar acciones encaminadas al retorno seguro o a la reconstitución de proyectos de vida nuevos en un lugar distinto al de origen, cuando así es el deseo de las personas beneficiarias o las circunstancias lo obligan. Como explicaré más adelante, las medidas de protección son insuficientes para la continuación de los proyectos de vida.

## Conclusión

Hay otros tipos de casos que ha recibido el Mecanismo que no son menos importantes pero creo que los tipos narrados aquí se corresponden paradigmáticamente, con la situación generalizada de violaciones a derechos humanos que vivimos actualmente en el país.

De todos los casos recibidos en el Mecanismo, es raro el que ha sido investigado al grado de dar con los responsables, procesados y mucho menos sentenciados; la impunidad no haya diferencia entre procuradurías locales o la Procuraduría General de la República. La impunidad, no sobra decirlo, incentiva las agresiones y perpetua el riesgo.

Cada ataque a un defensor o defensora de derechos humanos o periodistas, es un ataque a los valores de libertad y democracia, cada caso que queda en la impunidad es una constatación de la actitud permisiva del Estado a las causas que generan las agresiones a estas dos poblaciones.

Cada persona defensora de derechos humanos o periodista que es protegida por el Mecanismo, paradójicamente, es la muestra del fracaso de la política de seguridad pública y justicia del Estado mexicano. El Mecanismo de Protección, desde cualquier ángulo que se vea, es una media temporal, parte de una política de justicia transicional o la materialización de una política excepcional, mientras se reestablece la paz y la seguridad para toda la población, sin distinción.

La seguridad no puede sectorizarse y mucho menos reducirse al establecimiento de medidas duras de protección, como bardas, cámaras de vigilancia, escoltas, vehículos blindados, etc. Ésta ha sido la experiencia colombiana de casi 20 años, donde los recursos para mecanismos de protección a poblaciones cada vez más crecientes en número y tipo (defensores, sindicalistas, periodistas, funcionarios, afrodescendientes e indígenas, etc.), es siempre insuficiente para un contexto de violencia que no termina.

Hay casos en el Mecanismo que tiene tres años, casos que llegaron desde el inicio y que en el mejor de los casos, en su reevaluación salen con más y más medidas. Las Casas para migrantes o refugios de mujeres agredidas, parecen cada vez más a cárceles, algunos beneficiarios y beneficiarias crean dependencias con las escoltas y sus vehículos blindados, otros simplemente no han podido regresar y se ven obligados a buscar otros oficios en sitios nuevos y sin redes sociales. No basta la protección, se necesitan acciones que ataquen la impunidad y las causas de las agresiones y amenazas.

Si consideramos que la seguridad es el conjunto de condiciones que permiten el ejercicio de todas las libertades y todos los derechos, luego entonces se debe atacar las causas de la violencia y particularmente de los ataques a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, y debe reducir drásticamente la impunidad, procesando y sentenciando ejemplarmente a los responsables.

Los esfuerzos de protección del Mecanismo son insuficientes si estos no están deliberadamente acompañadas de acciones de justicia para abatir la impunidad y de acciones de prevención que modifiquen las condiciones que generan agresiones y amenazas. De otro modo el Mecanismo se saturará pronto y no será nunca suficiente para atender las situaciones de agresiones y amenazas a personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

## Bibliografía

- Areas of Cartel Influence in Mexico*. Stratfor. Febrero 2015. En <https://www.stratfor.com/interactive/areas-cartel-influence-mexico> (Noviembre, 2015).
- Article XIX. *Estado de Censura. Informe Anual*. Article XIX, México Marzo, 2015. Disponible en <https://www.article19.org/resources.php/resource/37906/es/m%EF%BF%BD%EF%BF%BDxico:-article-19-lanza-informe-anual-%E2%80%9Cestado-de-censura%E2%80%9D> (Noviembre, 2015).
- Bosch, *Lolita*, et al. *Nuestra Aparente Rendición*. Grijalbo, México, 2012.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental. *Posibles Impactos Ambientales y Sociales en la Reforma Energética*. Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). México D.F., 2011. Disponible en [http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/CEM\\_Informe\\_Reforma\\_Energetica\\_impactosambientales-2.pdf](http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/CEM_Informe_Reforma_Energetica_impactosambientales-2.pdf)
- Chamberlin, Michael, et al. *El contexto de las desapariciones en el Noreste de México*. Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios AC. Saltillo, Coahuila, Septiembre de 2015.
- Chamberlin, Michael, Pablo Romo. *Protección de Personas en Riesgo. Manual para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Razón y Raíz*, México, DF. Julio 2015. Disponible en [https://alasdcolibri.files.wordpress.com/2015/07/manualdeproteccion3b3n\\_mwchr.pdf](https://alasdcolibri.files.wordpress.com/2015/07/manualdeproteccion3b3n_mwchr.pdf) (Noviembre, 2015).
- Colectivo Ansur, PCS. *Mecanismos y Experiencias Internacionales Para La Defensa De Los Defensores y Defensoras De Los Derechos Humanos De Migrantes En México*. Relatorías del Seminario. Project Counseling Service. Colombia, Abril, 2011. Disponible en <http://www.pcslatin.org/portal/images/documentos/migraciones/2.Publicaciones-PCS/1-110412-Relatoría-Seminario-mecanismos-defensa-ddhh-migrantes-Mexico.pdf> (Noviembre, 2015)

Torrens, Oscar, et al. El desplazamiento forzado interno en México. Un acercamiento para su reflexión y análisis. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Colegio de Sonora, Senado de la República LXII Legislatura. México 2013. Disponible en [http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/283707/Libro\\_sobre\\_desplazados](http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/283707/Libro_sobre_desplazados) (Noviembre 2015).

Waves of violence. The Economist. Noviembre, 2012. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/11/mexican-drug-war>

# La posición jurídica de la CNDH en el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

EDGAR CORZO SOSA<sup>91</sup>

## Introducción

En nuestro ordenamiento jurídico los derechos humanos han adquirido una nueva dimensión, no sólo por la amplia regulación constitucional e internacional de que ahora gozan, sino también por la labor que realizan las diferentes autoridades legislativas, jurisdiccionales y administrativas, al ponerlos en práctica con motivo de los casos que tienen frente a ellas o bien al ejercer las funciones que les corresponden. No hay espacio en nuestra vida jurídica o en el ámbito competencial de las diversas autoridades que no tenga que ver con los derechos humanos. Esta expansión de los derechos humanos que se logra con la concreción en la práctica, sumada a la amplia regulación, ha hecho que nos encontremos en un momento crucial en donde el derecho vivo está siendo revolucionado por tales derechos humanos.

Hay instituciones que se dedican de manera especial a la protección de estos derechos. En nuestro país, eso le correspondió de manera casi exclusiva, y durante muchos años, al Poder Judicial de la Federación, a través de nuestro juicio de amparo. A últimas fechas, sin embargo,

---

<sup>91</sup> Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, director de *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional* y actualmente Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El presente trabajo es producto de reflexiones académicas que nada tienen que ver con una posible posición institucional de la CNDH. Sólo me mueve el ánimo de elevar el nivel de protección de los derechos humanos.

se han adicionado el resto de los poderes judiciales de nuestro Estado federal. Pero también, debemos indicar, al lado de las instituciones jurisdiccionales se han venido creando instituciones administrativas que tienen por objeto especial la protección de los derechos humanos. Nos referimos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y a las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas, al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

La situación de los periodistas, comunicadores y medios de comunicación, y las personas defensoras de derechos humanos ha sido objeto de protección general por parte de las comisiones de derechos humanos. Recientemente, sin embargo, esta protección se ha venido especializando, de manera que ahora tenemos un Programa de Atención a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos dentro de la Quinta Visitaduría General de la CNDH, y también el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Ambas instituciones tienen el mismo objetivo, defender los derechos humanos de ese grupo de personas.

Que existan dos instituciones con un mismo objetivo muestra el nivel de preocupación que existe sobre su protección pero si a ello le adicionamos que están conectadas en su diseño orgánico, hace que el asunto adquiera una relevancia especial. Por ello, con el ánimo de deslindar hasta donde sea posible la participación de cada instancia, exponemos las siguientes reflexiones.

Empezamos por señalar la evolución y el encuentro de ambas instituciones (II) pues así podrá entenderse mejor su estrecha vinculación. El diseño institucional creado dejó que la CNDH formara parte de la Junta de Gobierno del Mecanismo, por lo cual resulta indispensable delinear la naturaleza jurídica de la CNDH al interior de este organismo, con el objeto de evitar confusiones y entender mejor el papel que desempeña (III). Esta fusión de instituciones hizo surgir, como no podía ser de otra manera, una posición que llamamos compleja, sin llegar a ser comprometida, de la CNDH respecto del Mecanismo, la cual debemos



mostrar y tratar de dibujar en sus primeros contornos (IV). La coincidencia en el objeto de ambas instituciones nos lleva, sin lugar a dudas, a una labor de complementariedad (V). Finalmente, expondremos las conclusiones a las que hemos llegado en este artículo, lanzando algunas reflexiones que serán objeto de análisis en otro momento (VI).

## Antecedentes

Desde su creación, la CNDH ha tenido como una de sus principales tareas de protección el ejercicio de la libertad de expresión llevada a cabo por periodistas, comunicadores y medios de comunicación, así como la labor que realizan las personas defensoras de los derechos humanos. De manera sistemática, en 1991 se creó el Programa Especial de Periodistas como respuesta a la necesidad imperiosa de atender presuntas violaciones cometidas en contra de este grupo vulnerable; dos años después, en 1993, debido a la importante labor que tuvo este programa adquirió el carácter de permanente. Años más tarde, en 1995, el Consejo de la CNDH consideró necesaria la incorporación al programa del gremio de defensores de derechos humanos, creando en 1997 la Coordinación General del Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos cuya adscripción a la Quinta Visitaduría se logró en 2005, año en que se creó esta última. Estos derechos fundamentales, libertad de expresión y defensa de derechos humanos, han tenido un seguimiento particular mediante la investigación de las quejas, emisión de recomendaciones individuales, recomendaciones generales y, también, la elaboración de Informes o Guías.

Con los pronunciamientos realizados por esta Comisión Nacional sobre el incremento de agresiones a periodistas y personas defensoras de derechos humanos, muy pronto quedó evidenciada la necesidad de generar mecanismos que llevaran a garantizar la seguridad e integridad física de los integrantes de estos grupos, como bien se sostuvo en la Recomendación General número 17 «Sobre los casos de agresiones a periodistas y la Impunidad Prevaliente», emitida el 19 de agosto de 2009, y en el caso de los defensores de derechos humanos en el informe «El Derecho a Defender. Informe Especial Sobre la Situación de las y

los Defensores de los Derechos Humanos en México», publicado en julio de 2011.

Después vinieron las acciones concretas que establecieron, de manera incipiente, un marco de acción a favor de los grupos a los que nos referimos. El 3 de noviembre de 2010 se suscribió un Convenio de Colaboración entre la CNDH, SEGOB, PGR, SRE y SSP, con el objetivo de implementar las acciones de prevención y protección a periodistas, lo que originó la instalación del «Comité Consultivo para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas», como órgano de consulta y auxilio técnico para las autoridades en la aplicación de medidas de prevención y protección necesarias para el libre ejercicio de la labor periodística. Como producto de esta primera acción se establecieron los primeros lineamientos y el procedimiento para el otorgamiento de medidas de protección a periodistas en situación de riesgo, retomando lo señalado en las *Guías para implementar Medidas Cautelares en Beneficio de Periodistas y Comunicadores en México*, publicadas por la CNDH en octubre de 2010.

En lo que corresponde a las y los defensores de derechos humanos, las diversas reuniones de trabajo entre dependencias federales y organizaciones de la sociedad civil arrojaron como resultado la publicación de un acuerdo por el que se establecieron las bases del mecanismo para la protección de defensoras y defensores de los derechos humanos, publicado el 7 de julio de 2011. Con posterioridad, el 24 de mayo de 2012 se publicó otro acuerdo mediante el cual se establecieron los Lineamientos del Mecanismo de Protección de defensoras y defensores de los derechos humanos; en él se incluyó a la CNDH como un elemento de equilibrio entre la participación gubernamental y la propia de la sociedad civil, sin mayor repercusión ya que sólo establecía convenios de coordinación no vinculatorios entre las dependencias, por lo que el otorgamiento de medidas de protección dependía de la voluntad de las dependencias gubernamentales.

El establecimiento de los anteriores acuerdos, sin embargo, era una situación jurídica insuficiente. Surgió, entonces, la necesidad de una legislación que estableciera la responsabilidad del Estado para proteger, promover y garantizar los derechos humanos, mediante el estableci-

miento de un mecanismo de protección, en el cual el órgano máximo de decisión estuviera conformado por representantes de las secretarías de estado involucradas en el tema, y la sociedad civil a través de un Consejo Consultivo, incluyéndose a la CNDH como organismo autónomo de protección de los derechos humanos. Fue así como se publicó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHyP), el 25 de junio de 2012, y con la cual se creó el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y, dentro de él, la Junta de Gobierno como máxima instancia en la toma de decisiones, de la cual forma parte la CNDH.

Que la CNDH haya quedado dentro de la Junta de Gobierno no es una cuestión de fácil entendimiento. Al converger en este órgano colegiado gobierno, sociedad civil y CNDH, las decisiones que se tomen cubrirán tres puntos de vista, lo que le da una especial complejidad a la participación de cada uno de estos sectores. En lo que a la CNDH corresponde, enseguida trataremos de descifrar la posición jurídica que mantiene al interior de este órgano.

## **Naturaleza jurídica de la participación de la CNDH en la Junta de Gobierno del Mecanismo**

Con base en la Ley del Mecanismo, la Junta de Gobierno es la máxima instancia en la toma de decisiones, y sus resoluciones son obligatorias para las autoridades federales (artículo 4).

La CNDH junto con otras instituciones forma parte de esta Junta de Gobierno, entre las que se encuentran cuatro dependencias del gobierno federal: Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de Relaciones Exteriores. También intervienen en esta Junta de Gobierno, por parte de la sociedad civil, cuatro representantes del Consejo Consultivo (artículo 5), en el entendido que este Consejo es un órgano auxiliar, de consulta, en el que participa activamente la sociedad civil, pues lo integran personas con experiencia en la defensa de los derechos humanos y en el ejercicio de la libertad de expresión.

Con base en la legislación emitida y en la práctica que hemos observado del quehacer de la CNDH en el Mecanismo, podemos afirmar que participa en la Junta de Gobierno como un integrante de pleno derecho, desempeñando una posición dual y ejerciendo una función equilibradora con base en el ejercicio objetivo de la protección de los derechos humanos. Veamos esto con un poco de detalle.

La intervención que la LPPDH y P otorga a la CNDH es la de formar parte de la Junta de Gobierno, órgano que junto con el Consejo Consultivo y la Coordinación Ejecutiva Nacional integran el Mecanismo (artículo 3).

A la CNDH le corresponde, por ley, participar en el Mecanismo a través de su Junta de Gobierno, intervención que debe caracterizarse como de pleno derecho, en tanto que tiene voz y voto en las sesiones en que participa, tomando decisiones para ejercer las facultades que la misma ley otorga a la Junta de Gobierno (artículo 8). La CNDH no es una institución observadora ni mucho menos una institución que sólo tenga voz, como sucede con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, algún representante del Poder Judicial de la Federación, de la Cámara de Senadores o de la de Diputados, o la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Esta participación de pleno derecho que tiene la CNDH es entendible no sólo por ser un órgano constitucional autónomo en materia de derechos humanos, lo que hubiera sido suficiente para haber considerado su inclusión, sino también por las facultades de investigación que ejerce respecto de la violación de los derechos humanos de las personas defensoras de derechos humanos o de los periodistas.

La posición jurídica que desempeña la CNDH en el Mecanismo puede caracterizarse de naturaleza dual, ya que es integrante de la Junta de gobierno, ejerciendo las facultades que le corresponde a este órgano interno, pero al mismo tiempo es y ejerce las funciones propias de la CNDH. No por el hecho de integrar la Junta de Gobierno pierde su carácter de Comisión Nacional, más bien por ser CNDH participa en la Junta de Gobierno. Esta dualidad no es exclusiva de este organismo, sino que la comparten los demás integrantes de la Junta de Gobierno. Así, por ejemplo, la Secretaría de Gobernación integra la Junta de Gobierno,

ejerciendo las facultades propias de la Junta e incluso la preside (artículo 5), pero no por ello deja de ser la dependencia encargada de la política interna de nuestro país. Lo mismo sucede con la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>92</sup>.

Los representantes del Consejo Consultivo, en el mismo sentido, tienen una posición dual, ya que además de integrar la Junta de Gobierno ejerciendo las facultades que les corresponden, desempeñan la función inherente a ser periodistas o defensores de derechos humanos.

Esta dualidad resulta congruente con los objetivos que se buscan en el Mecanismo, ya que si tomamos en consideración que lo que se pretende es incidir en la prevención y protección de las personas defensoras de derechos humanos y de los periodistas, para ello debe contarse con instituciones, dependencias y personas que tengan experiencia en esta materia. Las decisiones que tome la Junta de Gobierno son de tal importancia y trascendencia que cada una de ellas debe venir cubierta de una especial sensibilidad bajo circunstancias especiales, lo que no es una cuestión que pueda tomarse a la ligera.

En lo que sí difieren las instituciones que forman parte de la Junta de Gobierno con esta función dual, es en la naturaleza de cada una de estas funciones. Todos los integrantes realizan funciones de prevención y protección propias del Mecanismo, en eso coinciden, pues forman parte de él, sin embargo, las dependencias gubernamentales no dejan de ser autoridades que en ocasiones pueden verse investigadas por la realización de un acto cometido en contra de periodistas o personas defensoras de derechos humanos, incluso, por ser víctimas de un delito.

Esta no es una cuestión menor. Que las autoridades gubernamentales integren el Mecanismo hace patente la voluntad política de mantener un canal de comunicación abierto mediante el cual pueda solucio-

---

<sup>92</sup> No es esta la ocasión de entrar al análisis de si están en el Mecanismo todas las autoridades que tienen que ver con el tema de seguridad pública, sobre todo porque el tema del Mecanismo se encarga, precisamente, de las cuestiones de prevención y protección de las personas defensoras de derechos humanos y de los periodistas, lo que se traduce en cuestiones de seguridad pública.

narse cualquier acto agresor a este grupo de personas, sin importar de donde provenga. El mecanismo no cumpliría completamente su misión si no existiera este espacio de comunicación, por la sencilla razón que no se tendría la participación de parte de las instituciones de seguridad pública de este país, lo que es indispensable para asegurar la prevención y protección de estos grupos de personas.

En el caso de los representantes del Consejo Consultivo debe tenerse presente que ellos son, actualmente, periodistas o defensores de derechos humanos. Están ahí precisamente porque saben por experiencia propia los riesgos a los que se enfrentan en el ejercicio de su profesión. Esta dualidad de función, en consecuencia, es de la mayor relevancia y orienta mucho las decisiones que toma la Junta de Gobierno.

En el caso de la CNDH, sucede que a su labor ordinaria de protección de los derechos humanos se le suma otra función que tiene la misma característica de defensa de los derechos humanos. Su participación dual en la Junta de Gobierno viene a refrendar y fortalecer la prevención y protección de los derechos humanos que ya realiza esta institución de manera individual. Para eso precisamente se creó la CNDH. Entonces, la CNDH podría no haber formado parte de la Junta de Gobierno del Mecanismo y por ese hecho no dejaría de realizar su función principal de defender los derechos humanos de estos grupos de personas, pero qué mejor que forme parte de él, ya que puede sumar al Mecanismo la experiencia que ha obtenido a lo largo de sus 25 años de protección de los derechos humanos. Esta participación, no obstante, puede arrojar algunas aparentes inconsistencias que veremos más adelante.

Que la CNDH integre la Junta de Gobierno también implica ejercer una función equilibradora con base en el ejercicio objetivo de la protección de los derechos humanos. Puede suceder, por el diseño mismo de la Junta, que se presenten posiciones encontradas, la de las autoridades gubernamentales frente a las de la sociedad civil. Es natural pensar que los defensores o periodistas entiendan mejor los riesgos por los que atraviesan sus colegas y, por ello, que al momento de tomar una decisión defiendan los casos de una manera particular. Lo mismo puede acontecer tratándose de las autoridades gubernamentales, como conocen el ejercicio del poder público y las necesidades del servicio que prestan, ello

las puede llevar a sostener la posición que tomó alguna otra autoridad y no apreciar correctamente las circunstancias del caso.

La CNDH, en cambio, no está, *a priori*, ni de un lado ni del otro. Más bien, toma en consideración ambos lados del problema y busca incidir en la toma de una decisión de la manera más objetiva posible, en beneficio siempre del derecho humano de una persona. Esto hace que a la CNDH le corresponda desempeñar un papel de equilibrio entre dos posiciones encontradas pero con un asidero en la objetividad propia de la defensa de los derechos humanos<sup>93</sup>.

En resumen, al participar en la Junta de Gobierno del Mecanismo, la CNDH es integrante de pleno derecho, asume una posición dual y la misma la ejerce de manera objetiva.

## Posición jurídica compleja de la CNDH en el Mecanismo

La complejidad a la que queremos hacer referencia en este apartado se resume con la siguiente pregunta. ¿Puede la CNDH conocer de quejas en contra del Mecanismo?

Como la CNDH es un organismo autónomo de protección de los derechos humanos que tiene como función primordial conocer de quejas por actos u omisiones atribuidos a autoridades o servidores públicos de carácter federal, no puede negarse que conozca de quejas en contra del Mecanismo.

La cuestión aquí, no obstante, estriba en determinar si cualquier acto del Mecanismo puede ser objeto de revisión por parte de la CNDH.

Con el objeto de aclarar las cosas lo más posible, resulta indispensable hacer una distinción de los actos de autoridad que pudieran incurrir en violación de derechos humanos. Dijimos que los órganos que integran el Mecanismo son la Junta de Gobierno, el Consejo Consultivo

---

<sup>93</sup> Esto no implica que descartemos que tanto las autoridades gubernamentales como la sociedad civil puedan desempeñar un papel objetivo, en lo absoluto. Lo que estamos tratando de indicar es que desde su origen asumen posiciones encontradas.

y la Coordinación Ejecutiva Nacional. Al ser un órgano de naturaleza consultiva, los actos que realiza el Consejo Consultivo no pueden ser actos de autoridad que puedan incidir en la violación de algún derecho fundamental; quedarían, entonces, los actos propios de la Junta de Gobierno y los de la Coordinación Ejecutiva Nacional.

En lo que a esta última se refiere, la Coordinación, no podemos perder de vista que el Mecanismo realiza sus funciones gracias a las actividades que desempeña la Coordinación Ejecutiva Nacional. A ella le corresponde, entre otras facultades, administrar los recursos presupuestales, pero también recibir la información generada por las Unidades auxiliares que tiene a su cargo (las cuales son tres, a saber, la de Recepción de casos y Reacción Rápida, la de Evaluación de Riesgos y la de Prevención, Seguimiento y Análisis) (artículo 17).

Sólo con la enunciación de estas dos facultades uno puede claramente percibir que se trata de una Coordinación que realiza la gran mayoría de actos de autoridad necesarios para que el Mecanismo funcione. En consecuencia, no es de extrañar que sus actos puedan ser objeto de impugnación y, por ello, desde el inicio de la operación del Mecanismo en la CNDH se hayan presentado 10 quejas contra los servidores públicos que conforman la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo, sobresaliendo como hechos violatorios la dilación en el trámite y atención de una solicitud de medidas de protección, la dilación en la realización de la evaluación de riesgo para determinar el plan de protección a implementarse, o bien la dilación en la implementación de las medidas ordenadas por la Junta de Gobierno; la omisión en la atención de emergencias de beneficiarios del Mecanismo o deficiencias e incumplimiento de las autoridades encargadas de la implementación de las medidas otorgadas por la Junta de Gobierno.

En consecuencia, los anteriores actos emitidos por el Mecanismo, en concreto por la Coordinación Ejecutiva Nacional, pueden ser objeto de investigación por parte de la CNDH para determinar si tuvo lugar alguna violación de los derechos humanos.

En lo concerniente a la Junta de Gobierno, la situación se torna compleja. Este órgano colegiado, del que forma parte la CNDH, toma decisiones relevantes para el funcionamiento del Mecanismo, desde



determinar las medidas preventivas y de protección, pasando por la celebración de convenios de colaboración y llegando incluso a resolver los recursos de inconformidad que se presenten contra sus determinaciones.

Los actos que realiza la Junta de Gobierno son actos de autoridad y pueden, en cierto momento, ser impugnados por no ajustarse a la legalidad correspondiente. Sin embargo, surge la duda de si en contra de los actos de la Junta de Gobierno puede acudir en queja ante la CNDH por tratarse supuestamente de actos violatorios de los derechos humanos, en el entendido que la CNDH forma parte de dicha Junta.

La respuesta no es sencilla. Aquí debe tenerse muy presente que de darse este supuesto la CNDH estaría fungiendo como autoridad impugnada pero al mismo tiempo como órgano encargado de resolver la supuesta violación de derechos humanos del acto impugnado. Sería, entonces, juez y parte, lo que no parece ser una situación de recibo.

En este análisis debe igualmente considerarse que lo que se impugna es una decisión que tiene que ver con la emisión de una medida de prevención o de protección de derechos humanos, pero que no tiene que ver con el fondo de un determinado asunto, ya que el Mecanismo no conoce de estas cuestiones. Entonces, si bien la CNDH estaría comprometida al conocer de una queja contra la emisión de un acto de la Junta de Gobierno debe quedar claro que ello no abarca las cuestiones de fondo del asunto, por lo que a la CNDH le queda la posibilidad de conocer una queja en contra del acto que está provocando la violación de los derechos humanos, en cuanto al fondo.

De cualquier manera, debe quedar claro que contra las determinaciones de la Junta de Gobierno, y en especial en contra de decisiones sobre las medidas precautorias tomadas, procede el recurso de inconformidad que será resuelto por el mismo órgano. Aquí, la posición de la CNDH debe ser la de analizar con detalle el acto impugnado y llevar al máximo el análisis de protección de los derechos humanos a fin de resolver el recurso de inconformidad, buscando en todo momento la mayor protección de la persona defensora o periodista por parte del Mecanismo.

Por tanto, la participación de la CNDH en una posible impugnación de un acto de autoridad de la Junta de Gobierno conlleva diversos nive-

les de análisis que hacen ver que la protección de los derechos humanos en juego puede llevarse a cabo.

## **Coincidencia en la protección de los derechos humanos de personas defensoras de derechos humanos y periodistas**

La labor que lleva a cabo el Mecanismo y la propia de la CNDH coinciden, ya que ambos son órganos que tienen por misión la protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a los gremios indicados. En este sentido, la labor de cada una de estas instancias es complementaria de la otra, de esta manera, lo que haga una no entorpece lo que haga la otra y lo que haga cualquiera de ellas puede sumarse, sin ningún problema, a lo hecho por la otra.

Esta coincidencia puede apreciarse en los 145 casos que hay hasta ahora, en donde se han incorporado al Mecanismo brindándose a los beneficiarios medidas de protección y, al mismo tiempo, la CNDH ha conocido de estos casos. No obstante lo anterior, también debe indicarse que el Mecanismo de Protección ha otorgado medidas de protección en 135 casos de los cuales la CNDH no cuenta con antecedentes de quejas.

Como quiera que sea, hay una coincidencia en las funciones que nos lleva a sostener que es factible que cuando la CNDH concluya un expediente de queja habiendo emitido medidas cautelares en él, el Mecanismo pueda darles continuidad a estas medidas, o bien la CNDH pueda darles seguimiento desde la Junta de Gobierno del Mecanismo en la que participa.

El alcance que tiene cada una de estas instancias es, sin embargo, diferente. El Mecanismo es un órgano que busca dar respuesta inmediata a la protección de los derechos humanos de los grupos de personas emitiendo medidas provisionales y de protección, busca conservar la integridad y vida de las personas involucradas en la defensa de los derechos humanos y del periodismo, mediante la emisión de una medida precautoria.

Para llevar a cabo esta labor, el Mecanismo realiza actividades tendientes a conocer el nivel de riesgo en el que se encuentra la víctima o posible víctima, para con esa información implementar un programa de respuesta a la situación de la víctima.

La CNDH, por su parte, también realiza actividades en relación con las medidas cautelares que puede llegar a emitir, pero ésta no es su única labor. Este Organismo Nacional lleva a cabo una exhaustiva investigación en relación con la probable violación a los derechos humanos, y para ello solicita informes a las autoridades, recaba testimonios, levanta actas circunstanciadas de las actividades que realiza, solicita dictámenes médicos y puede allegarse de diversa información generada por otras instancias. Esto forma parte de la integración del expediente con el que se resuelve un caso.

Con esta investigación, la CNDH ya no sólo resguarda la integridad y vida de las personas defensoras de derechos humanos o periodistas, sino que entra al análisis del origen de las amenazas o los hechos que dieron como resultado la violación de algún derecho humano. El alcance, entonces, de la labor de la CNDH es más amplio que el del Mecanismo y, por ello, podría apoyar para el mejor entendimiento de algún caso que se esté analizando en el Mecanismo, aportando cierta información, en el entendido que la concerniente a la víctima o quejoso debe quedar siempre resguardada, razón por la cual en caso de solicitarse su uso deberá contarse con la autorización correspondiente.

## **Conclusión**

Encontrar la posición jurídica de la CNDH en el Mecanismo tiene como objetivo vislumbrar la mejor manera en que aquel organismo puede contribuir al desarrollo institucional de éste. Pensar que la CNDH no esté presente en el tema de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas es prescindir de una de sus labores esenciales. Somos de la opinión, en consecuencia, que el camino que ahora corresponde recorrer es el del fortalecimiento de ambas instituciones, construyendo un puente cada vez más sólido entre las mismas.

Sería conveniente que todas las entidades federativas crearan mecanismos como el que ahora referimos, pero también que las Comisiones estatales de Derechos Humanos puedan participar en ellos. Lo importante es sumar los esfuerzos institucionales para avanzar en el nivel de protección de los derechos humanos de este grupo de personas. Elevar los estándares de protección de derechos humanos de las personas defensoras y de los periodistas es contribuir significativamente al desarrollo libre y democrático de nuestra sociedad.

El 8 de febrero de 2016, la CNDH emitió la Recomendación General no. 24 sobre «Libre ejercicio de la libertad de expresión en México», documento que evidencia con datos específicos el incremento de las agresiones en contra de periodistas. En esa misma fecha se emitió la Recomendación General no. 25 sobre «Agravios a personas defensoras de derechos humanos». Ambos documentos, dan cuenta de la situación en la que se encuentran los grupos de personas a los que nos hemos referido, en especial, se evidencia el incremento de las agresiones y el alto nivel de impunidad que existe en la materia.

En estos documentos se indican algunas reflexiones con el ánimo de fortalecer el Mecanismo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, lo que estamos seguros que de seguirse beneficiará a sus destinatarios. Esperamos que estos documentos provoquen la elaboración de estudios propios por parte del Mecanismo y que de esta manera ambas instituciones puedan seguir incidiendo en la generación de políticas públicas en favor del grupo de personas indicado.

Queda pendiente analizar con detalle algunos casos en específico que han sido objeto de protección por parte de la CNDH y, al mismo tiempo, por el Mecanismo. Esta tarea, sin embargo, tendrá que desarrollarse en otro documento.

# Investigación de Violaciones a Periodistas y el Mecanismo

RICARDO CELSO NÁJERA HERRERA<sup>94</sup>

El poder escribir estas palabras es algo invaluable, es una forma de poder ejercer mi derecho universal a la libre expresión, aunado a que es un honor el ser considerado para comentar acerca de las experiencias del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Antes de iniciar con mis comentarios al respecto del tema, y sin invadir el contenido del tema de otro compañero considero hacer unas breves consideraciones.

## Libertad de expresión

La libertad de expresión es un derecho fundamental, cuyo objetivo es manifestar libremente los pensamientos, opiniones, ideologías e información, a fin de desarrollar el razonamiento. Se considera como una pieza fundamental para el ejercicio y goce de los derechos fundamentales, toda vez que su justiciabilidad garantiza que las sociedades fortifiquen su democracia. Su regulación internacional, se encuentra fundamentada en los siguientes instrumentos normativos; Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre Derechos, Carta Democrática Interamericana, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión y los Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios.

---

<sup>94</sup> Fiscal Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión de la PGR.

Como es de observarse, esta libertad se clasifica en dos aspectos, el primero, referente a la expresión y opinión, el segundo, a recibir y difundir información e ideas. Esta clasificación, contempla una restricción jurisdiccional de acuerdo con el sistema jurídico del estado parte.

Las restricciones jurisdiccionales dependen de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), específicamente, de las siguientes instituciones: Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la libertad de opinión y de expresión; Relatoría para la libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; Relatoría de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Las Relatorías Especiales, tiene como misión realizar actividades de protección y promoción del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Los Relatores Especiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), son las autoridades internacionales que emiten recomendaciones y observaciones al Estado Mexicano.

Al respecto, la ONU y la CIDH consideran que existe una persistencia grave de ataques a la vida e integridad personal de periodistas y comunicadores, así como un detrimento del ejercicio de la libertad de expresión y que durante los últimos años se ha incrementado la violencia contra periodistas y comunicadores, observaciones que fueron precisadas y reflejadas en la necesidad de implementar el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el cual garantiza las condiciones de seguridad.

Aproximadamente, se han emitido 40 recomendaciones relacionadas con la protección de las y los defensores de derechos humanos, las Delegaciones como Suecia, Estados Unidos, España, Japón y Reino Unido, coincidieron que se tiene que velar por la aplicación eficaz de la Ley para Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas<sup>95</sup>, con el objeto de reducir la impunidad.

---

<sup>95</sup> Para mayor, información consulte la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Esta Ley es la primera en su tipo, la cual incorpora la obligación de prevenir los ataques y agresiones en contra de defensores y defensoras de derechos humanos como una obligación del Estado. Es por ello, que las personas periodistas deben gozar la protección e independencia necesaria para realizar sus funciones a cabalidad, ya que mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad<sup>96</sup>.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, destaca que la profesión de periodista implica precisamente el buscar, recibir y difundir información. El ejercicio del periodismo por tanto, requiere que una persona se involucre en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención.

A diferencia de otras profesiones, el ejercicio profesional del periodismo es una actividad específicamente garantizada por la Convención y «no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado»<sup>97</sup>.

En ese sentido, la Corte IDH ha enfatizado la importancia de investigar las violaciones a derechos humanos perpetradas en contra de las personas periodistas, en relación con el ejercicio de su libertad de expresión, ya sea que hayan sido cometidas por agentes estatales o por particulares, lo cual contribuye a evitar su repetición<sup>98</sup>.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación, son indispensables para la formación de la opinión pú-

---

<sup>96</sup> Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, Párrafo 150.

<sup>97</sup> Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, Párrafo 46.

<sup>98</sup> Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, Párrafo 191.

blica, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa. Asimismo, ha reconocido que este derecho es una piedra angular en la construcción de la democracia deliberativa, como el papel de los medios de comunicación como forjadores de la opinión pública<sup>99</sup>.

Ahora bien, los límites a la libertad de expresión se han transformado en un *sistema dual de protección*, todo depende de las actividades públicas o el rol que desempeñan las personas periodistas en una sociedad democrática, ya que se encuentran expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que, aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

Sobre este tema, la Corte IDH precisó que en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica y Kimel vs. Argentina, la protección a personas periodistas no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada.

## **Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas**

A cinco años del Convenio de Coordinación para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas, que representó el primer paso para la creación de un mecanismo nacional de protección de periodistas y comunicadores, a tres años de la expedición de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos humanos y Periodistas<sup>100</sup> y como consecuencia el funcionamiento del Mecanismo de

---

<sup>99</sup> En atención a la faceta social de la libertad de expresión, se ha reconocido que ésta goza de una posición privilegiada en nuestro país en relación con los derechos de la personalidad, por ser un elemento funcional indispensable para la circulación de ideas y noticias en cualquier sociedad democrática

<sup>100</sup> Secretaría de Gobernación, *Ley Para La Protección De Personas Defensoras De Derechos Humanos Y Periodistas*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el



protección de estos grupos, se refleja el esfuerzo del Estado Mexicano en haber aplicado acciones efectivas e inmediatas para el goce del ejercicio de la libertad de expresión.

De conformidad con la Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas publicada en el diario oficial de la federación el 25 de junio de 2012, La Junta de Gobierno es la máxima instancia en la toma de decisiones para la prevención y protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas cuando soliciten apoyo del mecanismo. Instancia de protección especializado, y común para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, derivada de la ley en cita, la cual reconoce la obligación del Estado de proteger a estas personas. Las resoluciones de la Junta de Gobierno son obligatorias para las autoridades federales, cuya intervención sea necesaria para satisfacer Medidas de Prevención, Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección previstas en la ley.

## **Investigación de violaciones a periodistas y el Mecanismo**

En el Estado Mexicano contemporáneo la investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión y la protección a defensores de derechos humanos y periodistas en situación de riesgo o vulnerabilidad derivado del ejercicio propio de dichas actividades, representa una tarea conjunta, integral y coordinada bajo la responsabilidad de dos áreas integrantes de la Administración Pública Federal; siendo en el rubro de investigación y persecución de delitos la Procuraduría General de la República (PGR) a través la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), de la atención a quejas por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en contra de ambos grupos la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y en el de protección la Secretaría de Gobernación (SEGOB), por conducto del cuerpo colegiado e interdisciplinario de-

nominado Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Órganos especializados, respecto de los cuales es importante destacar su función social y objeto principal como en el caso de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, más allá de la preservación de indicios o evidencias, así como la obtención de medios de prueba que, permitan esclarecer los hechos y poner a disposición de las autoridades judiciales competentes a sus probables responsables; centran sus primeras acciones en la conservación y salvaguarda de la integridad física de los periodistas<sup>101</sup>, fotógrafos, comunicadores, voceadores, reporteros, editores, columnistas, directores y dueños de medios de comunicación que han sido objeto de actos de violencia, ataques, amenazas y restricciones a sus derechos con motivo o derivado del ejercicio de su libertad de expresión y del derecho a informar.

Estrategia conjunta que al haber sido puestas en práctica de manera integral a partir del año 2013 por las referidas instancias, ha impactado de forma directa y positiva en la disminución de homicidios perpetrados en contra de periodistas con motivo o derivado de su actividad profesional, al haberse reducido de once en el año de 2012 a uno al cinco de noviembre de 2015.

Visión estratégica que se estima si bien es cierto ha generado resultados del talento de los anteriormente referidos, obedecen a la implementación de supuestos normativos que surgen de escenarios reales previstos en la propia Ley para la Protección de Personas defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, al no condicionar al Mecanismo en la evaluación de riesgo y otorgamiento de medidas cautelares de protección a

---

<sup>101</sup> Al respecto, el artículo 3 de la Ley Para La Protección De Personas Defensoras De Derechos Humanos Y Periodistas, define a los periodistas como: Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.

periodistas en situación de riesgo, al inicio de una investigación ante el agente del Ministerio Público de la Federación o del fuero común; escenario de vanguardia que permite cumplir el objeto y fin de creación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Secretaría de Gobernación, respecto del cual la Procuraduría General de la República por disposición expresa en la Ley de la Materia es integrante permanente de su órgano de gobierno; esto es, otorgando medidas cautelares de protección y auxilio tendientes a evitar que sea consumada la amenaza que pone en riesgo la vida o integridad física del peticionario o beneficiario, pero sobre todo evitando que no se menoscabe el derecho a la libertad de expresión, al ser este un indicador real de la calidad democrática que vive un país libre como el nuestro.

Tarea fundamental, que al ser acompañada con investigaciones ministeriales realizadas bajo estándares internacionales de calidad, como las que actualmente se encuentra realizando la Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, creada el 05 de julio de 2010, como muestra de voluntad política del Gobierno Federal a las recomendaciones a nivel internacional del Examen Periódico Universal y de las Relatorías de Libertad de Expresión de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, con motivo del incremento de agresiones cometidas en contra de quienes ejercen la libertad de expresión con fines de información en el país; han permitido reducir gradualmente el índice delictivo de agresiones cometidas en contra de periodistas con motivo de su actividad periodística, toda vez que en el año de 2013 se iniciaron 180 averiguaciones previas, 168 en el 2014 y al 31 de octubre de 2015 se han iniciado 117.

Esfuerzos conjuntos que ha dos años de su implementación, si bien es cierto como se observa han generado avances y resultados medibles en la protección a periodistas en situación de riesgo; también implica reconocer, que en materia de investigación los resultados no han estado a la altura de las expectativas de las organizaciones nacionales e internacionales en materia de libertad de expresión, estos no obedecen a la ausencia de esfuerzo o a la falta de liderazgo del agente del Ministerio Público de la Federación Especializado en materia de Libertad de Ex-

presión; sino a la diversas aristas que se presentan en la integración de las averiguaciones previas o actas circunstanciadas instruidas bajo responsabilidad de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, principalmente en los dos temas de mayor relevancia, impacto social y que más lesionan a la sociedad, como son los delitos de homicidio y privación ilegal de la libertad; escenarios dentro de los cuales en su gran mayoría no se cuenta con elementos o indicios que permitan identificar a sus probables responsables, lo que en consecuencia limita por su propia naturaleza el ámbito de competencia de la FEADLE, en términos del principio de especialidad sine qua non, se encuentra impedida jurídicamente para iniciar, conocer y resolver investigación alguna al respecto, de conformidad al artículo Segundo del Acuerdo A145/10 emitido por el C. Procurador General de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de julio de 2010<sup>102</sup>.

Principio competencial que desafortunadamente generaba en la investigación de origen, la pérdida, sustracción, alteración o manipulación de algunas evidencias; por lo que consiente de dicha circunstancia la FEADLE, implemento un programa de atención de delitos cometidos contra periodistas, que tiene los siguientes objetivos:

- Identificar, ubicar y concentrar en la Fiscalía los expedientes iniciados con motivo de conductas delictivas en agravio de periodistas, sean del fuero común o del fuero federal.
- Realizar las investigaciones que la Fiscalía tiene a su cargo, bajo mecanismos de supervisión y administración con respeto al régimen de competencias.
- Coordinar y supervisar las investigaciones realizadas por los órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República.

---

<sup>102</sup> «...**SEGUNDO.**- La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, será competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística, en términos del artículo QUINTO del presente Acuerdo...»

- Apoyar en vía de colaboración y auxilio federal, a las autoridades investigadoras locales, en la realización de diligencias que contribuyan al esclarecimiento de los hechos denunciados y a propiciar una mejor procuración de justicia para los periodistas que son víctimas de delito.

Acciones que se estiman han tenido como resultado que al cierre estadístico al 31 de octubre de 2015, se haya superado históricamente el número de averiguaciones previas consignadas en la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión; lo anterior, no obstante a que falta un bimestre para terminar el año en cita; así como también, que al 04 de mayo de 2013 al 31 de octubre de 2015, se hayan atraído 43 indagatorias iniciadas en distintas entidades federativas; por los siguientes delitos: 13 por abuso de autoridad, 12 por amenazas, 3 por daño en propiedad ajena, 6 homicidios, 3 por lesiones, 1 por privación ilegal de la libertad, 3 por robo, 1 por tentativa de robo y 1 por tentativa de homicidio.

Facultad de atracción respecto de la cual es importante destacar la voluntad del Estado mexicano en la adposición e impulsos de las reformas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; consiente de que era necesario dotar de mayores elementos a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, para hacer frente a las agresiones cometidas en contra de periodistas desde el ámbito de competencia federal; esto es, dotándola de facultades y competencia para que pudieran atraer e investigar la comisión de delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística, bajos los siguientes supuestos:

- I. Que el sujeto pasivo del delito ejerza la labor periodística, entendiéndose ésta como la que lleve a cabo una persona física o moral que se dedique a través de un medio de comunicación a tareas de información o de creación de opinión;
- II. Que el delito de que se trate se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa o con motivo de cualquiera de éstos, en agravio de las personas referidas en la fracción anterior;

- III. Que dicho ilícito sea de competencia federal o del orden común, cuando sean conductas conexas con delitos federales, y
- IV. Que el delito de que se trate sea sancionado por las leyes penales con pena privativa de la libertad.

Esfuerzos legislativos que sin embargo, requerían para su correcta implementación la adecuación de diversas leyes secundarias. En tal virtud y como segunda reforma, el 3 de mayo de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, las reformas a diversas disposiciones jurídicas del Código Federal de Procedimientos Penales en materia de protección a periodistas, se reformaron el artículo sexto párrafo segundo y se adicionaron los párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo al artículo 10. Respecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se adicionó una fracción IV al artículo 50.

En relación a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se adicionaron los párrafos segundo y tercero del artículo 11 y finalmente se adicionaron los párrafos tercero y cuarto al artículo 51 del Código Penal Federal. Reforma a la legislación secundaria reglamentaria del artículo 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es importante subrayar, permitió al fuero federal asumir la competencia sobre los delitos contra la libertad de expresión cuando haya lugar, sin relevar a las autoridades de las entidades federativas integrantes del Estado mexicano, de la obligación de esclarecer en su caso los hechos presuntamente constitutivos de delito e identificar a sus probables responsables, toda vez que los obliga a dotar a sus órganos de procuración de justicia, de mejores garantías de funcionamiento incluyendo mayor autonomía, recursos y fortalecimiento técnico.

Contexto dentro del cual, es importante precisar que las reformas a la legislación secundaria antes referida, consistieron en lo siguiente:

I.- A través del Código Federal de Procedimientos Penales, se facultó a la autoridad federal para ejercer la atracción de delitos del fuero común cometidos en contra de algún periodista, persona o instalación que afecte, limite o menoscabe el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, además de establecer que los jueces federales

tendrán competencia para juzgarlos; cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

- Cuando el sujeto activo sea servidor público estatal o municipal;
- Cuando la víctima u ofendido señale al servidor público como probable responsable;
- Cuando se trate de delitos graves;
- Cuando la vida o integridad física de la víctima u ofendido se encuentre en riesgo real;
- A solicitud de autoridad competente donde se cometió el hecho;
- Cuando el delito impacte de manera trascendente al ejercicio de la libertad de expresión o imprenta;
- Cuando existan circunstancias objetivas y generalizadas de riesgo para el ejercicio de la libertad de expresión;
- Cuando el delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas;
- Cuando se determine responsabilidad internacional del Estado mexicano por omisión o defectos en la investigación;

Asimismo, se estableció el recurso de reconsideración a favor del agraviado cuando la autoridad federal se niegue a ejercer la facultad de atracción. Por otra parte, el Código Penal Federal establece, que cuando se cometa un delito doloso que afecte o limite la libertad de expresión, el Juez aumentará la pena hasta un tercio de la establecida para tal delito; y hasta una mitad cuando se cometa por servidor público en ejercicio de sus funciones o la víctima sea mujer y concurren razones de género.

Estimo que el esfuerzo del Estado Mexicano, empieza a recoger sus primeros frutos; al establecer que los términos de efectividad de la FEAD-LE en relación al inicio y determinación de indagatorias, es del 75.16% en averiguaciones previas y el 91.28% en actas circunstanciadas<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Procuraduría General de la República, *Micro sito de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión*, Informes, Estadísti-

Por último, debo resaltar el extraordinario trabajo realizado por la Junta de Gobierno del Mecanismo en todos estos años, en especial por implementar políticas públicas de Prevención en favor de los periodistas, donde la Procuraduría General de la República como miembro permanente de la Junta de Gobierno participa activamente.

## Bibliografía

- Bertoni, Eduardo Andrés. Et. Al., *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*, Ecuador, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2011, p. 63.
- Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, Párrafo 118.
- Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, Párrafo 46.
- Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, Párrafo 150.
- Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, Párrafo 212.
- Cossío Díaz, José R. et. Al., *La libertad de expresión en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia*, México, Tirant Lo Blanch, 2014, p. 74.
- García, Sergio y Gonza, Alejandra, *La libertad de expresión*, México, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007, p. 23.
- Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre del 2013. Internet: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326461&fecha=16/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326461&fecha=16/12/2013) (fecha de consulta; 29 de octubre de 2015).
- Procuraduría General de la República, *Micro sitio de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión*, Informes, Estadísticos 2015, <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Paginas/default.aspx>, (Fecha de consulta: 29 de octubre de 2015).



# Protegiendo a Periodistas y Defensores. Experiencias del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

ROBERTO CAMPA CIFRIÁN<sup>104</sup>

## Retos y perspectivas del Mecanismo

El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas fue creado mediante la expedición de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada el 25 de junio de 2012. Para llegar a la publicación de dicho cuerpo normativo, se celebraron diversas reuniones entre la Secretaría de Gobernación, legisladores/as, organizaciones de derechos humanos, grupos de periodistas y la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En estas reuniones, el diagnóstico apuntaba a la existencia de crecientes amenazas, ataques y hostigamientos en contra de defensores/as de derechos humanos y periodistas que impedían el ejercicio pleno de su profesión, y que se complementaba con las conclusiones de las Relatorías de Libertad de Expresión de la OEA y la ONU en su visita conjunta a México en 2010, en la que señalaron que México era uno de los países más peligrosos en el mundo para ejercer el periodismo.

Transcurrido algún tiempo de aquellas reuniones con la sociedad civil, en fecha 03 de noviembre de 2010, se firmó el *Convenio de Coordinación para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas*, siendo éste el antecedente directo del Mecanismo.

---

<sup>104</sup> Subsecretario de Derechos Humanos.

Por medio de este convenio, las Secretarías de Gobernación, de Seguridad Pública, de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, establecieron el mecanismo que permitiría implementar acciones de protección para prevenir conductas que atentaran en contra de la seguridad de quienes ejercían la labor periodística.

Este Convenio fue el primer esfuerzo para concretar una política preventiva y de protección que garantizara el ejercicio de la libertad de expresión, mediante la instauración de medidas de seguridad que serían implementadas a partir de una evaluación técnica sobre la situación de riesgo en la que se encontrara el periodista y que sería realizada por las instancias de seguridad con conocimiento en el tema. Dicho instrumento previó la instalación de un Comité Consultivo que fungiría como un órgano de consulta y auxilio técnico para las autoridades competentes en la aplicación de medidas de prevención y protección.

En febrero de 2011, la Subcomisión de Derechos Civiles y Políticos de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos con la participación de organizaciones de defensa de la libertad de expresión y de los derechos humanos acordó concretar el proceso de creación y poner en funciones un Mecanismo capaz de evaluar los riesgos enfrentados por periodistas y personas defensoras de derechos humanos, y autorizar las medidas de protección necesarias, ya que no bastaba la sola elaboración de políticas públicas.

Esta iniciativa respondía a una de las líneas de acción del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, en específico a la línea referente a «Aplicar un protocolo interinstitucional de respuesta rápida a las necesidades de atención urgentes», ello dentro de la Estrategia denominada «Impulsar y fortalecer los mecanismo de alerta para prevenir violaciones de Derechos Humanos».

Las características particulares del Mecanismo debían asegurar que fuese liderado por una autoridad federal con capacidad de coordinación entre las diversas autoridades y órdenes de gobierno, como es la Secretaría de Gobernación; que contara con recursos propios y suficientes; y que garantizara la participación de periodistas y organizaciones de la sociedad civil en su diseño, funcionamiento y evaluación.

Lo anterior cumplía con las siguientes recomendaciones de la Re-latoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Inter-americana de Derechos Humanos, emitidas con motivo de la firma del Convenio:

- Asegurar los recursos financieros y personales necesarios para la implementación adecuada del mecanismo;
- Asegurar una efectiva coordinación entre las entidades respon-sables de la implementación de medidas de prevención y protec-ción;
- Definir adecuadamente las medidas de protección contempladas por el mecanismo y el procedimiento para su adopción;
- Garantizar la plena participación de los periodistas, la sociedad civil y los beneficiarios en la implementación y funcionamiento del mecanismo; y
- Buscar el apoyo de la comunidad internacional para el funciona-miento del mecanismo.

El 22 de junio de 2012, el titular del Ejecutivo Federal firmó el de-creto de promulgación de la Ley para la Protección de Personas Defen-soras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP), después de haber sido aprobado por unanimidad en ambas cámaras del Congreso.

El proyecto resultaba ambicioso ya que establecía lineamientos para la debida atención de las solicitudes de protección, su evaluación y la determinación de riesgo para la implementación de las medidas, sin em-bargo, surge sin un referente nacional que pudiera servir como modelo, ni tampoco a nivel internacional.

Esta ausencia de referentes complicó la puesta en marcha del Me-canismo, ya que se realizó de manera paralela la creación de las bases conceptuales y procedimentales, y la atención de las y los solicitantes, sin personal especializado para ello.

A dos años de su creación, habiendo detectado las necesidades, du-rante 2014 se concretó un proceso de fortalecimiento técnico, brindado por *Freedom House*, organización internacional con prestigio en materia

de libertad de expresión, quien destinó uno de sus financiamientos para el apoyo del Mecanismo.

El proceso estratégico de fortalecimiento contempló: la adecuación y consolidación de los procesos y procedimientos con los cuales el Mecanismo llevaba trabajando; la actualización de las herramientas metodológicas utilizadas para llevar a cabo los estudios de evaluación de riesgo; el establecimiento de procedimientos para dar oportuno seguimiento a la implementación de las Medidas de Prevención y Protección dictadas por la Junta de Gobierno; así como la capacitación de los servidores públicos que integran el Mecanismo.

El resultado de las fases de fortalecimiento se reflejó en una mejor y más rápida atención a las y los peticionarios y beneficiarios; en el perfeccionamiento de las evaluaciones de riesgo; en la disminución considerable en los tiempos para la aprobación de los planes de protección; en el abatimiento del rezago; y en el mejoramiento del funcionamiento de las Juntas de Gobierno.

Respecto a las evaluaciones de riesgo, las y los beneficiarios han mencionado el cambio cualitativo, en cuanto a un trabajo de calidad hechos por profesionales, con lo cual los resultados les genera confianza. Para octubre de 2015, el Mecanismo cuenta con un menor rezago en materia de evaluaciones de riesgo, sin embargo, el reto es seguir cubriendo oportunamente la creciente demanda.

Otro avance importante se realizó en el tema de género y de colectivos, aprobándose en 2015 un procedimiento a través de matrices que incorporan indicadores específicos para la evaluación del riesgo.

El reto ahora es adecuar las medidas generales de protección para cubrir el riesgo que indican las evaluaciones de género y de colectivos, y crear procedimientos específicos para otros grupos en situación de vulnerabilidad como la comunidad LGBTTTTI, o las personas de comunidades indígenas, entre otras. Lo que coincide con una de las recomendaciones del Espacio OSC's, realizada en el *2do Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, hasta octubre de 2014.

También es muy importante el respeto al principio pro persona y de buena fe, en el supuesto de que el peticionario declare que su vida o integridad física está en peligro inminente, para que el caso sea considerado de riesgo alto y se inicie el procedimiento extraordinario, así como el garantizar la presencia de la persona en las Juntas de Gobierno durante la revisión y aprobación de su plan de protección.

Algunas medidas del reforzamiento al Mecanismo, coinciden con las realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe preliminar de la visita In Loco realizada en septiembre 2015., en el que puntualizó lo siguiente:

«La CIDH saluda que la adopción del Mecanismo se hizo en cumplimiento a una recomendación hecha por la CIDH y la ONU en 2010.

En sus inicios el mecanismo enfrentó dificultades relacionadas con la recepción de solicitudes, la valoración del riesgo de los solicitantes y los procesos internos para la decisión de otorgar medidas.

Al mismo tiempo se reportaron dificultades administrativas, como un alto índice de rotación de su personal y la falta de capacitación del mismo. De acuerdo con la información disponible, el mecanismo ha mejorado sus procesos internos para tramitar las solicitudes de protección, así como registra un aumento de personal y capacitación del mismo.

La Comisión observa que esta evolución debe ser fortalecida con elementos tales como: la sostenibilidad financiera en el tiempo, el desarrollo de una política de prevención, la promoción del mecanismo en las entidades federativas —donde no se lo conoce—, la coordinación con las autoridades locales —algunas de las cuales no tendrían la voluntad política de colaborar— y la falta de confianza por parte de algunos sectores de la población objeto.

Además, existe la necesidad de que el mecanismo de protección se articule con las entidades encargadas de investigar las agresiones, como la CIDH lo ha señalado en otras oportunidades “el medio más eficaz para proteger [...] es investigar eficazmente los actos de violencia y sancionar a los responsables”. Esto permitiría al programa ganar confianza entre la población que debe atender<sup>105</sup>.

Respecto de la política de prevención señalada por la CIDH, en septiembre de 2015, el Mecanismo creó la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, órgano auxiliar de la Coordinación Ejecutiva del Mecanismo de carácter técnico y científico, cuyas atribuciones son realizar el monitoreo nacional de las agresiones en contra de personas de-

---

<sup>105</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>

fensoras de los derechos humanos y periodistas, para con ello elaborar mapas de riesgo e implementar medidas de prevención.

Cabe señalar que ésta era también una recomendación del Espacio OSC's, y con lo cual se podrá cumplir también aquella que se refiere a la presentación de información mensual a la Junta de Gobierno como lo señala el artículo 23 de la Ley, en particular sobre los casos que ingresan al Mecanismo, los que se rechazan y los recursos de inconformidad.

La siguiente fase del fortalecimiento por parte de Freedom House se enfocará al acompañamiento de esta nueva área particularmente para: la consolidación del marco conceptual, los procedimientos, metodologías y formatos para el monitoreo y análisis del riesgo, el catálogo de medidas de prevención y metodologías mínimas para su abordaje, los indicadores de evaluación de medidas, la revisión del Sistema para el Registro y Seguimiento de Expedientes, y la capacitación del personal.

En lo que se refiere a la sustentabilidad económica y la obtención de recursos adicionales, cabe destacar que se creó el Fideicomiso «Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas», que asegura los recursos financieros para la implementación de las medidas de protección, adicionales a los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y cuyas reglas de operación se publicaron en el DOF el 5 de noviembre de 2013. Al 31 de octubre de 2015, el Fideicomiso cuenta con 340 millones para su operación.

Uno de los retos importantes para el Mecanismo, bien apuntado por la CIDH y por el Espacio OSC's es estrechar la coordinación con las autoridades de las entidades federativas para la implementación de las medidas de prevención y de protección. Si bien el Mecanismo tiene firmados 31 Convenios con los estados, a excepción del DF, el reto es reforzar estos espacios de enlace para lo cual se tienen programadas 5 reuniones regionales de encuentro en 2016 particularmente con autoridades estatales de gobierno, procuración de justicia, y seguridad pública.

Lo anterior tiene como objetivo apoyar en la comunicación ágil de situaciones de riesgo; en la implementación de las medidas preventivas y de protección; así como en la reflexión sobre medidas estructurales de

prevención que se realicen entre la federación y las entidades federativas que permitan anticipar situaciones de riesgo y actuar oportunamente.

Respecto de lo anterior, un tema relevante a revisar con las autoridades de las entidades federativas, particularmente con los legislativos es la creación de los Mecanismos de Protección estatales, que darían una respuesta más rápida e informada a las situaciones de agresiones. El Mecanismo federal podría aportar los aprendizajes de tres años de funcionamiento, tanto para la configuración del cuerpo normativo, como de los procedimientos. Al 31 de octubre de 2015, el Mecanismo ha dado protección a 196 periodistas (66 mujeres y 130 hombres) y a 275 personas defensoras de derechos humanos (129 mujeres y 146 mujeres).

Otro reto es la difusión de las labores del Mecanismo en el territorio nacional, a través de diversos medios y estrategias de comunicación, ya que a la fecha todavía existen sectores de la población que no conocen la naturaleza y alcances de esta instancia, ni las formas para acceder a éste.

En el tema de la instalación y seguimiento de las medidas de protección, un avance importante lo constituyó la suscripción en febrero de 2014 de un contrato para la prestación del Servicio Integral de Protección y Seguridad Técnica, el cual tiene por objeto llevar a cabo la instalación de infraestructura y equipos de seguridad con todos los accesorios, costos de reparación, mantenimiento, instalación y sustitución de piezas de infraestructura de seguridad.

Finalmente, uno de los retos más importantes para el Mecanismo y el Gobierno federal es fortalecer con la ciudadanía y las autoridades una cultura de respeto a la labor de periodistas y defensores/as de derechos humanos, reconociendo el valor que tienen en la construcción de la vida democrática del país y el Estado social de derecho.

Capítulo IV

# **ANÁLISIS Y ESTUDIO COMPARADO**



# Pasado y futuro del Mecanismo para la libertad de Expresión

JOSÉ BUENDÍA<sup>106</sup>

La libertad de expresión y de prensa en América Latina y en México ha estado expuesta históricamente a gobiernos autoritarios, caudillos, grandes intereses económicos y ahora poderes de facto como el crimen organizado. Su reconocimiento se refleja en el amplio desarrollo normativo en convenciones, tratados, constituciones y leyes, pero que Estados débiles no pueden garantizar y hacer que se cumplan. También pierden vigencia en sociedades que poco confían en la exigibilidad del derecho igualitario a la justicia, en las que persisten valores y prácticas autoritarias y excluyentes, que favorecen la baja aplicación de la ley. La falta de denuncia y la impunidad son los mejores aliados de amenazas, abusos y crímenes.<sup>106</sup>

A pesar del desarrollo democrático del último cuarto de siglo, se mantienen la distancia entre la construcción de Estados constitucionales de derecho y la realidad de sociedades que aún no se identifican plenamente con valores democráticos. En efecto, uno de los mayores desafíos para la democracia es la falta de cumplimiento de la ley y de los derechos, principalmente por la impunidad. Derivado de ello, otra asignatura pendiente es la baja exigibilidad de los derechos básicos para el funcionamiento de la democracia como la libertad de expresión, de información y de prensa.

Una revisión del marco normativo americano y mexicano demuestra el lugar prominente de estos derechos. La Convención Americana de Derechos Humanos dispone un sistema de garantías para proteger su ejercicio para todos los países de la región. Puede incluso decirse que es

---

<sup>106</sup> Periodista, ex diputado y ex Consejero del Mecanismo.

uno de los menos restrictivos en el mundo para el ejercicio de la libertad de expresión.

Dicha Convención introduce explícitamente la prohibición de la censura previa, salvo excepciones relacionadas con otras protecciones de derechos de la infancia.; la Convención Europea de Derechos Humanos o el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos no incorporan una garantía similar.

En México se consagra desde la Constitución de 1857 y se mantiene vigente en el artículo 7º desde la Constitución de 1917, aunque ello nunca fue un obstáculo para el control hacia la prensa por parte de regímenes autoritarios del siglo XX. Tampoco ha sido garantía suficiente en democracia para salvaguardar la libertad de expresión y evitar restricciones indirectas derivadas de la concentración mediática o los nuevos modelos de negocio, hasta la autocensura por la acción de poderes de facto en los estados y el crimen organizado.

Además, la última reforma al artículo 7º constitucional del 11 de junio de 2013 ordenó en términos amplios, como los de la Convención, el respeto a la libertad de expresión, para quedar de la siguiente manera:

***Art 7. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, informaciones e ideas, a través de cualquier medio. NO se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.***

***Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento de delito.***

Desde la Reforma Política de 1977, en los artículos 6º y 7º constitucional por primera vez se incluyó la obligación del Estado de garantizar el acceso a la información pública, que hasta entonces solo figuraba en la ley como el derecho de petición del ciudadano a solicitar información y la prerrogativa de la autoridad de decidir si la proporcionaba. Dicha reforma es un hito de la democratización mexicana porque se sitúa como

origen de un largo proceso de reformas para transformar las instituciones políticas tras la protesta social de 1968.

El derecho de acceso a la información pública, sin embargo, se mantuvo sin regulación hasta después de la primera alternancia en la presidencia en el año 2000. En el primer gobierno proveniente de un partido de oposición, el PAN, con Vicente Fox, se promulgó en 2002 la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y se creó el órgano que vigila su cumplimiento.

La CIDH y la Corte Interamericana otorgan especial relevancia a este derecho como componente «vital» de la libertad de expresión. El artículo 13 de la Convención comprende un derecho específico de las personas a acceder a la información pública, así como a sus datos privados. Al Estado también le corresponde la obligación correlativa de brindar información a los ciudadanos. La trascendencia de este derecho se explica por distintas razones, como condición para la participación democrática, el control del funcionamiento del Estado y de la gestión pública, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. En ausencia de información pública es imposible el escrutinio ciudadano del quehacer estatal, la prevención de abusos y el debate público informado. Tiene un valor decisivo para la autodeterminación individual y colectiva, especialmente la autodeterminación democrática.

Otros ordenamientos que tienen que ver con el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa, como por ejemplo la Ley de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, tuvieron que esperar hasta la segunda alternancia en la presidencia en 2012 para ser reformados. Y hay otros como la regulación de la publicidad oficial que se mantienen como promesa incumplida de campaña.

## **Libertad de Expresión y Democracia**

A pesar de retrasos y omisiones, puede decirse que tanto la región como el país cuentan con marcos jurídicos suficientes y adecuados. Incluso, una reforma constitucional en materia de Derechos Humanos promulgada en junio de 2011, misma que estableció que todos los trata-

dos internacionales firmados por México sobre derechos fundamentales tengan igual rango que la constitución, y el reconocimiento del principio pro persona, a fin de que en la interpretación de las leyes siempre se considere aquella que proteja más ampliamente los derechos de la persona.

También está fuera de duda la importancia que se concede al ejercicio de este derecho, a la práctica periodística y al acceso a la información pública, para la transparencia y rendición de cuentas gubernamental.

Sin embargo, ¿el valor otorgado a ese derecho en las leyes permitiría afirmar que América Latina —y particularmente México— es donde mejor se garantiza la libertad de expresión de periodistas y de medios en el mundo?: ¿Dónde más y mejor se cumplen? ¿Dónde se alcanza los mejores niveles de protección?

Lamentablemente no. La jurisprudencia interamericana destaca la importancia del valor de la libertad de expresión al basarse en un sentido amplio de la autonomía y dignidad de las personas. Así como por su valor instrumental para el ejercicio de los demás derechos fundamentales y su función esencial dentro de los regímenes democráticos. Pero a la hora de llevar las cosas a la práctica, la región figura dentro de las áreas del mundo donde persisten graves problemas y amenazas a la libertad de expresión, además de una alta concentración mediática.

En los últimos 10 años las cifras de asesinatos, desapariciones, agresiones de periodistas en América Latina han aumentado sustancialmente, de acuerdo con la CIDH. Este fenómeno tiene que ver con la expansión del crimen organizado y el tráfico de drogas, pero también involucra pasiva o activamente a funcionarios y servidores públicos. Los casos más preocupantes por la falta de protección a periodistas están en México, el llamado Triángulo Norte Centroamericano, formado por Honduras, Guatemala y El Salvador, y la frontera entre Paraguay y Brasil, además de Colombia, aunque en este último han disminuido los asesinatos, pero continúan las amenazas. Si se comparan los mapas de la criminalidad organizada y las rutas del narcotráfico en la región, pueden establecerse coincidencias con los lugares y regiones donde se registran mayores amenazas a la vida e integridad de los periodistas.

Junto con los riesgos del crimen, la mayor restricción para la libertad de expresión proviene de la impunidad en más del 90% de los casos y en los pocos resultados de los Estados para investigar y esclarecer los atentados. Cuando llega a haber detenciones, se captura al sicario, pero difícilmente al autor intelectual, que muchas veces vincula al crimen con representantes del Estado, sobre todo a nivel local.

Un análisis del Comité para la Protección de Periodistas, dado a conocer en 2013 en NY con motivo del día Mundial de la Libertad de Prensa, establece que México, Brasil y Colombia son los únicos países de América Latina que figuran **en la lista de los 12 países con elevado índice de impunidad para casos de periodistas asesinados en el mundo. México ha fracasado «completamente» en el enjuiciamiento de los responsables de asesinatos de reporteros** en los últimos 10 años y tiene un índice de impunidad del 90% para los casos de crímenes de periodistas.

**En efecto**, México es hoy un país emblemático al respecto. La inseguridad, el crimen organizado, la corrupción de autoridades y la «guerra contra el narco» del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), también del PAN, lo convirtieron **en uno de los más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo**. En la última década han sido asesinados más de 80 periodistas y 17 han desaparecido. Asimismo, medios de comunicación han sido blanco de ataques armados y de amenazas, en especial en el norte del país. En junio de 2014, México rebasó el centenar de periodistas asesinados desde el año 2000 hasta abril de 2014. **Este clima de miedo, junto con la impunidad, genera autocensura, perjudicial para la libertad de información.**

La pauta de los crímenes y amenazas ha sido la impunidad, a pesar de que en febrero de 2006 se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Contra la Libertad de Expresión. Desde entonces, su trabajo sólo ha dado como resultado una condena.

También en el plano legislativo, en 2012 el Senado de la República aprobó una reforma constitucional que permitía a las autoridades federales atraer bajo su jurisdicción los crímenes y delitos que atentan contra la libertad de informar o el ejercicio del periodismo. Esta reforma permitió la creación del Mecanismo para la Protección de Periodistas y

de defensores de los derechos humanos, que sigue siendo criticado por sus deficiencias.

## **Evolución**

Como puede apreciarse, los tratados regionales y la Constitución mexicana parten de reconocer la dignidad y el derecho de toda persona a vivir en una comunidad donde se respete la libertad de expresión y de prensa. Pero ese compromiso normativo es significativamente más bajo que la capacidad del Estado para garantizar y de la sociedad de exigir esos derechos, así como de los propios profesionales para ejercerlos a cabalidad.

Precisamente su incumplimiento dio lugar el 25 de junio de 2012 a la entrada en vigor de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y fundamentalmente al Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Cuyo objetivo primordial es emitir e implementar Medidas de Prevención y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión. El 12 de noviembre quedó instalada la Junta de Gobierno, máximo órgano de decisión del Mecanismo. Los miembros permanentes de ésta instancia del Poder Ejecutivo Federal son: un representante de la Secretaría de Gobernación, de la PGR, de la SSP, de la SRE, CNDH y 4 representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros. Como puede observarse, hay cierto equilibrio para la toma de decisiones entre instituciones del Estado (una de ellas autónoma) y la sociedad civil.

## **¿Ahora si habría protección a Periodistas?**

El Mecanismo se instaló cuando el país alcanzaba la marca del quinto lugar más peligrosos para la libertad de prensa, incluido nacio-

nes en guerra. Pero el drama se caracterizaba desde tiempo atrás por un estado de estupefacción oficial, la apatía del gremio y reacciones de las Ongs entre la indiferencia y el radicalismo frente a las víctimas. En las zonas más violentas los periodistas han resistido solos cuando «susurra la muerte», como confiesa Ana Lilia Pérez. Como otros, ella tuvo que exilarse tras lidiar con «abusos del poder, bloque informativo, acoso judicial, amenazas de muerte, persecuciones, vigilancia, seguimientos, interceptación telefónica» (Variopinto. Octubre 2012). Los casos como el suyo tienen nombre y apellido, algunos famosos como Lydia Cacho (también vivió esa experiencia), y los más vulnerables, los desconocidos en sus propios estados...excepto, para el poder y el crimen.

¿Quién recuerda a Roberto Marcos García?, el primer periodista asesinado este sexenio en Veracruz, que indagaba sobre colusión oficial y los cárteles en su estado. La suya fue la 81 historia de olvido e impunidad. Es otro ejemplo del peligro de investigar corrupción estatal y delincuencia organizada. Pero el riesgo para los periodistas en los estados no proviene solo del crimen organizado sino también de agentes del Estado, como señala una encuesta nacional de la UNODOC en México publicada en 2014.

De uno u otro modo, todos los actores del drama confluyen en el Mecanismo, que recibió del Congreso fuerza legal y material (fideicomiso para medidas cautelares) a las instancias de protección. El fracaso de otras medidas, especialmente la incapacidad de la fiscalía especial para revertir la impunidad, hicieron de la construcción de confianza su primer reto ¿Cómo enfrentarlo?

1. Comprensión del fenómeno. Los periodistas con frecuencia están atrapados entre la amenaza del crimen y la de la autoridad, en contextos en que la delincuencia está entreverada con las instituciones. El trabajo de prensa, particularmente a nivel local, tiene que investigar en las amplias gammas de «grises» de esa colusión en que las fronteras se hacen difusas.

El Mecanismo tendría que desarrollar protocolos para la evaluación de riesgos adecuados a esas condiciones; así como acciones de prevención, monitoreo y análisis para entender que las amenazas varían entre las regiones del país. En el norte es el crimen, en el sur el agente de

riesgo es la autoridad y en otros van juntos. Pero en todos involucra corrupción y autocensura.

2. La mayoría de las agresiones no se denuncian por falta de confianza en la autoridad y de apoyo de los medios. Las organizaciones civiles involucradas en seguridad pública no tuvieron a las víctimas en su agenda hasta que el Movimiento por la Paz las visibilizó.

Otras organizaciones que se han ocupado de las víctimas —como las que controlan el Consejo Consultivo del Mecanismo—, han estado alejadas de la interlocución de la política pública por desconfiar del gobierno y se han asumido como «puentes» con movimientos sociales y grupos radicales, lo que dificulta su colaboración a su interior. Conciben su participación como «pica de flandes» de oposición al interior del Estado.

El reto de la sociedad civil es servir de articulación con los gremios y organizaciones para construir confianza en el Mecanismo; es condición para alentar la participación de las víctimas en la transformación positiva de conflictos como los que viven periodistas y defensores.

3. Las malas condiciones laborales, salariales y de prestaciones, la falta de profesionalismo y actualización, junto con viejas prácticas de corrupción y connivencia con el poder público, vulneran a los medios de comunicación. Sobre todo, son realidades que agravaban la interacción con poderes institucionales y de facto que quieren ejercer control a través de ellos y atemorizar a la población.

Aquí algunos de los retos que todavía están vigentes para lograr desarrollar una estrategia robusta capaz de generar capacidades en los periodistas a través de la capacitación en sus estados. Se precisa actualización y sobretodo mejorar la imagen y autoestima de un gremio estigmatizado y con poco prestigio social, pero sin el cual la democracia es inconcebible.



## La construcción del Mecanismo

Es una experiencia institucional novedosa por la integración de la sociedad civil y el Estado en su Junta de Gobierno. Su diseño abre la oportunidad de impulsar nuevas formas de trabajo, corresponsabilidad en la toma de decisión y compromiso de interlocución con la política pública. En medio de la crisis de confianza hacia las instituciones representativas, la conjunción de esfuerzos representa la oportunidad de demostrar el compromiso del Estado con las causas de la sociedad, especialmente una tan sensible como la protección de periodistas y defensores. Así como también un reto para la sociedad civil y la necesidad de demostrar su capacidad de incidencia en las políticas públicas para contribuir a resolver, de manera efectiva, las problemáticas que denuncia.

Pero en los primeros años de andadura difícilmente podría esperarse una dinámica distinta a la de «prueba y error» en su construcción institucional. Evidentemente, el mecanismo tiene una dimensión política en tanto busca proteger derechos fundamentales, al mismo tiempo que su acción incidir en problemas de seguridad, justicia y corrupción que superan ampliamente su margen de actuación. Además, las expectativas que generó naturalmente chocan con sus debilidades institucionales y la presión por dar resultados desde el primer día porque el cuidado de la vida de un periodista o un defensor no admiten justificaciones institucionales. Cabe recordar que experiencias similares en otros países tomaron para su construcción varios años de esfuerzo, aplicación de recursos y permanente revisión.

Desde su puesta en marcha, en el Mecanismo se detectaron deficiencias, retrasos y disfuncionalidades respecto a la implementación efectiva y eficaz de medidas de protección. Las expectativas y demanda de resultados generaron un acelerado desgaste a su interior y le atrajeron fuertes críticas entre sus usuarios/peticionarios.

De enero de 2013 a junio de 2014 la Junta de Gobierno sesionó en 17 ocasiones. En cada sesión se presentaban y aprobaban de 3 a 6 asuntos, situación que causó importante rezago de casos pendientes de resolver. Ello dejó un ambiente de incertidumbre y desconfianza de los beneficiarios al sentirse re-victimizadas, vulnerables y expuestas al ries-

go ante la falta de las acciones oportunas de evaluación e implementación de medidas.

Diversas causas incidieron en el retraso y/o incapacidad para documentar y analizar los expedientes que deben ser sometidos a la Junta de Gobierno. Falta de funcionarios en el cuadro orgánico. Alta rotación de personal y prolongación excesiva de puestos vacantes por la debilidad conceptual perfiles de los puestos. El retraso que sufrió la liberación del Fondo Fiduciario para la operación de las medidas de protección.

Entre las expectativas también cabe señalar la exigencia de que el Mecanismo fuera una herramienta de combate a la impunidad, sin contar con competencias. Dificultades en la coordinación inter-institucional, por ejemplo con PGR y PFP, así como la persistencia de obstáculos de colaboración entre los Estados y las autoridades federales.

Como se desprende los apuntes anteriores, las limitaciones en el arranque del Mecanismo no se explican solo por la debilidad institucional de una instancia creada a trompicones, en un proceso cuestionado y poco transparente, en las postrimerías del sexenio pasado. Sus retos son de rango y alcance político amplio por tratarse de delitos de alto impacto y que afectan directamente los derechos ciudadanos ¿Es un instrumento de combate a la impunidad? ¿Puede cubrir poblaciones diferentes como los defensores y periodistas, que requieren de estrategias específicas, conocimiento y relación con el gremio en el país, capacidad de interlocución efectiva? ¿Cuál el papel de la prevención, que es una de sus funciones legales?

Su dimensión política radica sobretodo en la voluntad de la autoridad para lograr su funcionamiento. La operación exige una ruta de incidencia con otras instituciones y poderes que tienen responsabilidad directa en la prevención, protección, persecución y sanción de los abusos y crímenes contra periodistas y defensores. Ello pasa por fortalecer su capacidad institucional con otras instancias del Estado y completar su construcción con convenios de colaboración con los gobiernos estatales, que es donde se producen el mayor número de casos y donde el ejercicio de la libertad de expresión es más vulnerable.

## Hacia adelante...

Tras una marcha errática los primeros dos años, la conjunción de voluntad política y expertis técnico lograron imprimir una nueva dinámica de construcción institucional. Para enfrentar los desafíos, Gobernación pidió a la organización Freedom House un diagnóstico y firmó un memorándum de asistencia técnica el 30 de septiembre de 2013. Después, en abril pasado por primera vez desde su creación la Junta de Gobierno aprobó un Plan de Trabajo con 8 metas de resultados. Y recientemente, en noviembre pasado, comenzó una nueva fase de trabajo para el fortalecimiento institucional con las tres unidades del Mecanismo, incluida una nueva de Prevención, también con Freedom House y expertos de Colombia.

A partir de este giro de trabajo, el mecanismo logró salir de la situación de parálisis de sus primeros años, mejorar sus procesos y dar pasos más firmes en su organización interna. Desde 2012 suma ya un total de 346 solicitudes de protección y más de 115 de ellas han llegado en lo que va de este año. Respecto a los beneficiarios, de acuerdo con las estadísticas internas, también ha habido un importante repunte en 2015, año en el que las medidas de protección superan las 152 personas, mientras el año anterior apenas llegaron a 91 víctimas.

La participación de esa organización internacional y de los expertos colombianos ha sido fundamental para marcar un rumbo coherente. Su intervención en el proyecto significó una muestra de apertura y voluntad política de las autoridades mexicanas para hacerlo funcionar. La dimensión política sin embargo no se agota ahí y ahora requiere traducirse en mayor compromiso y coordinación con los otros niveles de gobierno.

Un verdadero reto en el contexto de la baja aplicación de la ley y también del problema más general de su poca exigibilidad, como se apuntaba líneas arriba. Pero fundamental en virtud de las limitaciones institucionales del mecanismo y, sobretodo, a la preeminencia de la problemática a nivel municipal y estatal. Es ahí donde se registra el mayor número de casos de abusos y crímenes contra periodistas, como demuestra la estadística en Veracruz o en Chihuahua. También al ámbito donde la cifra negra por falta de denuncia es mayor, junto con la impunidad.

Por eso, es imprescindible que la marcha del Mecanismo sea el resultado de un verdadero proceso de inclusión, participación y consulta con las víctimas, sus familiares y las organizaciones de la sociedad civil que les acompañan. La entrada de la sociedad civil en el Mecanismo se dio a través de un proceso opaco y de negociaciones ocultas, que derivó en el control de ese espacio por un grupo de ongs de derechos humanos que vislumbró su llegada como un «destino histórico», pero que ni siquiera representan a toda esa comunidad. Respecto a la integración de la comunidad de los medios y periodistas el reto es superar la fragmentación del gremio y construir confianza para su acercamiento con la institución.

La participación activa de ambas comunidades es indispensable para dotar a la ley de legitimidad y potenciar la generación de un contexto de exigencia ante los retos que implica la implementación del Mecanismo. Los esfuerzos por combatir crímenes como el de la desaparición forzada o la tortura, incluso para la protección y defensa de los defensores y periodistas, son relativamente recientes en el mundo. Pero las vivencias de las víctimas se han vuelto importantes lecciones para sucesivas reformas a la ley donde no esté funcionando y también para operar instancias como el Mecanismo. En todas ellas hay enorme carga de sufrimiento, pero también de conocimiento y sabiduría que debe ser aprovechado tanto por la sociedad civil organizada como por las instituciones del Estado.

# Evolución Normativa del Programa de Protección en Colombia

JUAN CARLOS BOTERO OSPINA<sup>107</sup>

El presente documento hace una descripción de la evolución del Programa de Protección en Colombia a partir del desarrollo de sus instrumentos normativos, enfocados en el objetivo, las poblaciones beneficiarias y las medidas adoptadas por el mismo.

## Antecedentes

La falta de garantías para la defensa de los derechos humanos en Colombia, llevó a que las organizaciones sociales y no gubernamentales buscaran en 1994 un proceso de diálogo con el Gobierno Nacional, a partir del cual presentaron una propuesta para la adopción de un programa de protección a cargo del Ministerio del Interior, que operara bajo los principios de celeridad, respeto, privacidad y concertación con las personas protegidas<sup>108</sup>.

En virtud de esta solicitud y del deber estatal de proteger a los defensores de derechos humanos se desarrolla La ley 199 de 1995 que en su artículo sexto ordena al Ministerio del Interior conformar una Unidad Administrativa Especial para actuar en caso de amenaza inminente a los derechos ciudadanos y desarrollar programas orientados a la protec-

---

<sup>107</sup> Socio Fundador MSD Consulting

<sup>108</sup> Programa Somos Defensores, Defender y proteger la vida, la acción de los defensores de derechos humanos en Colombia, Bogotá, Ediciones Antropos, 2008, p. 47

ción, preservación y restablecimiento de los derechos humanos de los denunciantes<sup>109</sup>.

La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos DGUAE fue creada en virtud del Decreto 372 de 1996, numeral 2.9 del artículo 7 que le atribuyó las funciones de: a) adelantar las acciones y los programas de protección de los derechos humanos (...); b) actuar de forma inmediata y preventiva en las zonas o regiones en que exista amenaza grave e inminente de transgresión de los derechos humanos (...); c) promover acciones en todo el territorio nacional para la protección de los derechos humanos y distencionar situaciones que amenacen de manera inminente la violación de los derechos humanos; d) desarrollar en coordinación con el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el Programa de Protección Especial a Testigos y Personas Amenazadas, para personas en que se encuentran en estas situaciones derivadas de la violencia política y en casos particulares de extremo riesgo de violación de los derechos a la vida y la integridad personal.

Para el cumplimiento de sus funciones, la DGUAE contaba con cuatro grupos de trabajo: el área de Protección de Testigos y Personas Amenazadas, el Área de Prevención y Distensión, la de Desplazamiento interno por la violencia y una encargada del apoyo legal<sup>110</sup>.

## Objeto del Programa de Protección

En sus inicios<sup>111</sup>, el Programa de Protección estaba orientado a la protección de la vida e integridad personal de los dirigentes y activistas de partidos y movimientos políticos, de movimientos sociales y de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de los testigos

---

<sup>109</sup> Iparraguirre Cristina; Mendoza Martha Rocío y Novoa Luis Alfonso, Informe de Evaluación del Programa de Protección a testigos y personas amenazadas del Ministerio del Interior, Bogotá, 2002, p. 4

<sup>110</sup> Artículo 30, Decreto 372 de 1996.

<sup>111</sup> Artículo Decreto 372 de 1996

en los casos de violación a los derechos humanos<sup>112</sup>. Así mismo tenía como objetivo desarrollar, con las entidades territoriales, actividades y programas orientados a la distensión, apaciguamiento, concertación y convivencia en situaciones que implicaran una amenaza inminente de violación de derechos humanos<sup>113</sup>.

Posteriormente en el 2006<sup>114</sup>, el Programa de Protección amplió su ámbito de actuación a la protección de los derechos a la libertad y la seguridad de la población beneficiaria del mismo que se encontrara en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

Por su parte el Decreto 4912 de 2011 amplió el objeto del Programa de Protección a las personas, grupos y comunidades que se encuentren en una situación de riesgo extraordinario como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo<sup>115</sup>.

La evolución normativa del objeto del Programa de Protección se manifiesta de tres formas, la primera en torno a los derechos que comprende, pasando en sus inicios de enfocarse en los derechos a la vida y a la integridad a incorporar los derechos a la libertad y la seguridad personal. Así mismo, en términos poblacionales el programa pasó de considerar únicamente a los individuos como beneficiarios de su gestión, para ampliar su cobertura a grupos y comunidades. Finalmente, el Programa desarrolla el principio de conexidad entre el riesgo y la actividad desarrollada por el petionario como elemento determinante para brindar o no la protección.

---

<sup>112</sup> Artículo 32, Decreto 372 de 1996

<sup>113</sup> Artículo 33, Decreto 372 de 1996

<sup>114</sup> Artículo 1, Decreto 2816 de 2006, derogado por el Decreto 1740 de 2010

<sup>115</sup> Artículo 1, Decreto 4912 de 2011

## Beneficiarios del Programa de Protección

En sus inicios, el Programa se enfocaba a brindar protección a los dirigentes y activistas de partidos y movimientos políticos, de movimientos sociales y de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, así como a los testigos en los casos de violación de los mismos<sup>116</sup>.

Como uno de los resultados del proceso de solución amistosa al caso 11.227 que se adelanta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se creó el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano, ampliándose así la población beneficiaria de los programas de protección<sup>117</sup>.

En consideración a las violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de que estaban siendo objeto los periodistas y comunicadores sociales en razón de la situación de violencia política o ideológica, o con ocasión del conflicto armado, se creó un Programa de Protección para dicha población<sup>118</sup>.

Las estrategias desarrolladas por los actores armados ilegales en el marco del conflicto armado interno dirigidas a desestabilizar la democracia y la gobernabilidad territorial requirieron que se incluyeran en el año 2000 dentro del Programa de Protección a los alcaldes, concejales y personeros<sup>119</sup>, así como a los diputados departamentales<sup>120</sup>

De esta forma la población beneficiaria del Programa de Protección fue ampliada en virtud del decreto 2816 de 2006 derogado por el Decreto 1740 de 2010, conforme al cual, se definieron como poblaciones objeto del mismo a: 1. dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; 2. dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos; 3. dirigentes o activistas de organizaciones de de-

---

<sup>116</sup> Literal a), Artículo 32, Decreto 372 de 1996

<sup>117</sup> Artículo 1, Decreto 978 de 2000

<sup>118</sup> Artículo 1, Decreto 1592 de 2000

<sup>119</sup> Artículo 1 Decreto 1386 de 2002

<sup>120</sup> Artículo 1, Decreto 2742 de 2002



rechos humanos y miembros de la misión médica; 4. testigos de casos de violaciones a los derechos humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente; 5. periodistas y comunicadores sociales; 6. alcaldes, diputados, concejales y personeros; 7. dirigentes de organizaciones de población en situación de desplazamiento; 8. funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional; 9. ex-funcionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional<sup>121</sup>.

Con ocasión del proceso de la desmovilización para militar bajo el gobierno del presidente Álvaro Uribe, se desarrolló la ley 975 de 2007 denominada de Justicia y Paz tendiente a otorgar beneficios a la población desmovilizada siempre y cuando éstos esclarecieran la verdad de los crímenes cometidos y participaran con su patrimonio en la reparación integral a las víctimas. Bajo este marco normativo el Gobierno de Colombia, en cumplimiento de su deber de brindar protección especial a grupos en situación de vulnerabilidad, estableció un Programa de Protección para las víctimas y testigos que se encontrasen en situación de riesgo como consecuencia directa de su participación en calidad de víctima o testigo dentro de los procesos de Justicia y Paz, o cuando dicha situación se presentara con el fin de impedir la participación en este<sup>122</sup>.

Dada la existencia de diversos programas de protección dirigidos a poblaciones específicas, como puede observarse en los párrafos anteriores, se expidió el Decreto 1740 de 2010 que consolidó en un solo Programa de Protección las poblaciones beneficiarias de este instrumento, a excepción de los beneficiarios del programa de Víctimas y Testigos en el marco de la ley 975 de 2005. Así mismo, se incluyeron nuevas poblaciones como son las personas en situación de desplazamiento que no ostentan la condición de líderes.

---

<sup>121</sup> Artículo 2, Decreto 1740 de 2010

<sup>122</sup> Artículo 2, Decreto 3570 de 2007

En el mismo sentido, se incorporan al Programa de Protección los dirigentes o representantes, del movimiento 19 de Abril M-19 y aquellos pertenecientes a la Corriente de Renovación Socialista, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburra y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998, se reincorporaron a la vida civil y por sus actividades políticas, sociales, periodísticas, humanitarias o profesionales tienen un nivel de riesgo extraordinario o extremo<sup>123</sup>.

De otra parte, el decreto asigna a la Policía Nacional<sup>124</sup> la protección en virtud del cargo o en razón del nivel de riesgo, de funcionarios y exfuncionarios públicos y sus familiares, así como las autoridades eclesiásticas y los dirigentes políticos.

Finalmente, el decreto 1225 de 2012 que modifica el Decreto 1740 de 2010, incluye como población beneficiaria del Programa de Protección, de acuerdo con el nivel de riesgo, a los dirigentes representantes o activistas de organizaciones de víctimas, a los miembros de los grupos étnicos y a los reclamantes de tierras. Así mismo, incluye dentro del Programa de Protección a los dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano<sup>125</sup>; a los apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario<sup>126</sup> y a los docentes<sup>127</sup>.

La profundización y degradación del conflicto armado interno colombiano y la falta de capacidad de sus instituciones para combatir sus

---

<sup>123</sup> Numeral 8, Artículo 4, Decreto 1740 de 2010

<sup>124</sup> Artículo 5, Decreto 1740 de 2010

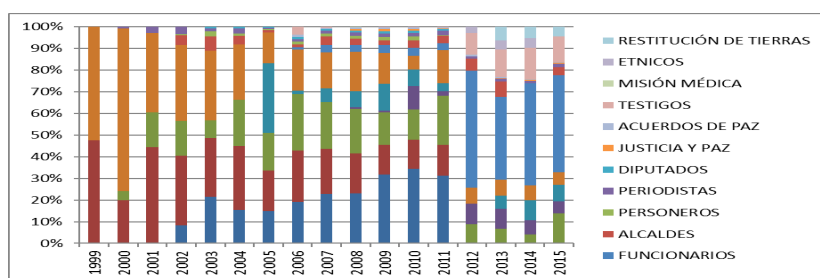
<sup>125</sup> Numeral 13, Artículo 2 Decreto 1225 de 2012

<sup>126</sup> Numeral 14, Artículo 2 Decreto 1225 de 2012

<sup>127</sup> Numeral 15, Artículo 2, Decreto 1225 de 2012

causas y contrarrestar o mitigar sus efectos conllevaron un crecimiento de la población en situación de riesgo excepcional que debía ser objeto de la protección especial por parte del Estado. La falta de políticas e instrumentos en materia de prevención de violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal y los bajos niveles de articulación y coordinación interinstitucional pueden considerarse como algunas de las causas de esta situación.

**Porcentaje de Población Beneficiaria por año**



Fuente Ministerio del Interior

## Órganos de Dirección y Coordinación del Programa de Protección

Como se menciona en el numeral primero, en sus inicios, la dirección del Programa del Programa de Protección se ejercía por la DGUAE del Ministerio del Interior<sup>128</sup>, que dirigía y coordinaba los programas, tomaba las decisiones de adopción e implementación<sup>129</sup> de las medidas preventivas o de emergencia.

A su vez, el Programa contaba con un Consejo Gubernamental de Derechos Humanos<sup>130</sup>, que coordinaba la agenda pública en materia de

<sup>128</sup> Artículo 28, Decreto 372 de 1996

<sup>129</sup> Artículo 4 Decreto 2788 de 2003

<sup>130</sup> Artículo 51 Decreto 372 de 1996

Derechos Humanos; impartía directrices para el respeto y garantía de los derechos a la vida, la integridad personal, y la libertad; promovía la coordinación y articulación interinstitucional para la protección y asesoraba al Presidente de la República y al Ministro del Interior en materia de Derechos Humanos.

La evaluación de los casos de protección presentados ante el Ministerio del Interior, la consideración de las evaluaciones técnicas de los niveles de riesgo y grado de amenaza, así como de los estudios técnicos de seguridad físicos a instalaciones, la recomendación de las medidas de protección a implementar y su seguimiento, estaban a cargo del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER<sup>131</sup>.

Este Comité estaba conformado por 6 funcionarios de alto nivel del gobierno, que asistían con voz pero sin voto, los representantes de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, que fue sustituida por la Fiscalía General de la Nación para dar seguimiento e impulsar las investigaciones judiciales por los casos puestos en conocimiento del CRER<sup>132</sup>. Así mismo participaban en calidad de invitados especiales un delegado de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, y cuatro (4) representantes de cada una de las poblaciones objeto de los Programas de Protección, cuando en las sesiones del CRER se tratasen asuntos relacionados con cada población en particular<sup>133</sup>.

A su vez, el Programa contaba con una Comisión Intersectorial de Protección integrada por los Ministros del Interior y de Defensa Nacional, el Fiscal y el Procurador General de la Nación, el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República<sup>134</sup>, que estaba encargada de definir los lineamientos en materia de política de prevención, coordinar la im-

---

<sup>131</sup> Artículo 2, Decreto 2788 de 2003

<sup>132</sup> Artículo 7, Decreto 1740 de 2010

<sup>133</sup> Artículo 1, Decreto 2788 de 2003

<sup>134</sup> Artículo 14 Decreto 1740 de 2010

plementación de las medidas de protección en casos de riesgo extremo y hacer seguimiento al Programa.

Finalmente y derivado de un procesos de reestructuración institucional de la Rama Ejecutiva se emite el Decreto Ley 4065 de octubre de 2011 que crea la Unidad Nacional de Protección UNP con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior<sup>135</sup>, encargada de articular y coordinar, implementar los programas de protección, hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas, realizar las evaluaciones y los diagnósticos de riesgo para personas, grupos y comunidades para la definición de medidas de protección<sup>136</sup>.

La Dirección y administración de la UNP está a cargo de un Consejo Directivo y un Director General. El consejo Directivo tiene por funciones fijar las estrategias de gestión y operación para cumplir los lineamientos internacionales y nacionales en materia de protección a los derechos humanos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal; adoptar los planes programas y proyectos y, adoptar los indicadores que permitan evaluar el funcionamiento de la UNP, entre otros.

El Director General de la UNP tiene por funciones diseñar el plan estratégico y operativo de la entidad, coordinar con las entidades competentes la implementación de las medidas preventivas en materia de protección, dirigir la implementación del proceso de gestión de riesgo, diseñar formular y ejecutar con la Policía Nacional medidas y mecanismos de protección, adoptar las recomendaciones de protección emitidas por el CRER, entre otras<sup>137</sup>.

Para la elaboración técnica de los estudios de riesgo se crearon tres instancias: i) el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información, CTRAI<sup>138</sup>, encargado de realizar el recaudo de información y valoración de la misma para determinar el nivel y/o situación del ries-

---

<sup>135</sup> Artículo 1 Decreto Ley 4065 de 2011

<sup>136</sup> Artículo 4 Decreto 4065 de 2011

<sup>137</sup> Artículo 11, Decreto 4065 de 2011

<sup>138</sup> Artículo 33, Decreto 4912 de 2011

go del peticionario; ii) el Grupo de Valoración Preliminar GVP<sup>139</sup>, encargado de analizar la situación de riesgo presentada por los analistas para cada caso y elaborar recomendaciones de medidas frente a cada riesgo detectado y finalmente; iii) el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas CERREM<sup>140</sup>. En esta nueva arquitectura organizacional el CERREM sustituye al CRER. La participación de las entidades de gobierno que conformaban el CERREM se modifica incluyendo a la Unidad de Atención a Víctimas, la Dirección de Protección de la Policía Nacional, se une a los invitados especiales un representante de la ACNUR y se mantiene la participación de cuatro representantes por población beneficiaria en las sesiones en que se traten casos referentes a las mismas<sup>141</sup>.

El CERREM analiza los casos presentados por el GVP; valida la determinación del nivel de riesgo; recomienda al Director de la UNP las medidas pertinentes de protección, estén estas o no en las medidas definidas por el reglamento; así como la modificación o suspensión de las mismas, de acuerdo con los resultados de la evaluación de riesgo y define la temporalidad de las medidas<sup>142</sup>.

El aumento de los grupos poblaciones a proteger; así como, el número creciente de personas protegidas; la necesidad de contar con mecanismos expeditos de gestión institucional para cumplir con el deber de protección de forma oportuna; la necesidad de distinguir entre los ámbitos institucionales de formulación de políticas y de operación de la protección; llevo a que el Programa de Protección pasara de un esquema de gestión centralizada a uno descentralizado por servicios y que los espacios de decisión se sofisticaran para cada procedimiento del proceso de protección.

---

<sup>139</sup> Artículo 35, Decreto 4912 de 2011, modificado por el Artículo 6, Decreto 1225 de 2012

<sup>140</sup> Artículo 38, Decreto 4912 de 2011

<sup>141</sup> Artículo 37 Decreto 4912 de 2011

<sup>142</sup> Artículo 38 Decreto 4912 de 2011

## Medidas de protección

El Decreto 372 de 1996<sup>143</sup> de creación del Programa de Protección no fue claro respecto a las medidas a adoptar por parte del Programa, sin embargo, mencionaba la necesidad de adoptar medidas preventivas o de emergencia cuando existiese una amenaza inminente o transgresión a los derechos humanos<sup>144</sup>. Se preveía en ese momento medidas de tipo preventivo y protectorio, unas implementadas directamente por el Programa, otras por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y por otras entidades de nivel nacional y territorial.

En materia de medidas preventivas se establecían medidas de promoción y divulgación de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario<sup>145</sup>; actividades y programas interinstitucionales de distensión, apaciguamiento, concertación y convivencia ciudadana<sup>146</sup>; así como aquellas dirigidas a apoyar actividades de carácter investigativo en materia penal y disciplinaria por violaciones a los derechos humanos a la vida y la integridad personal.

En lo que atañe a las medidas de protección de forma genérica se hacía alusión a la coordinación de programas de seguridad a favor de personas amenazadas con que contaba el DAS. De otra parte, para el programa de testigos y según su particular situación de riesgo, se preveía la protección física, cambio de identidad y de domicilio, medios de movilización, sistemas de comunicación, traslados al interior del país o al extranjero, permisos de portar armamento, asistencia social y demás medios temporales o permanentes, encaminados a garantizar en forma adecuada la preservación de la vida e integridad de la persona y de su núcleo familiar<sup>147</sup>.

Con la creación del Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Parti-

---

<sup>143</sup> Decreto 372 de 1996

<sup>144</sup> Artículo 31, Decreto 372 de 1996

<sup>145</sup> Literal c), Artículo 33, Decreto 372 de 1996

<sup>146</sup> Literal b), Artículo 33 Decreto 372 de 1996

<sup>147</sup> Literal e), Artículo 32 Decreto 372 de 1996.

do Comunista Colombiano<sup>148</sup> se definieron los siguientes componentes de protección: i) asistencia humanitaria; ii) protección a sedes y residencias; iii) traslados al exterior; iv) proyectos productivos y reubicación en el territorio nacional de sus dirigentes, miembros y sobrevivientes. v) y la protección personal a cargo del DAS, mediante la adopción de medidas tales como esquemas duros de seguridad y cursos de autoprotección<sup>149</sup>.

La protección de los alcaldes<sup>150</sup>, demandó la creación de una medida excepcional consistente en el traslado de su sede del despacho por graves motivos de orden público, la cual podía ser autorizada por el respectivo gobernador.

El Decreto 1740 de 2010 clasifica las medidas de protección en medidas preventivas y medidas de protección<sup>151</sup>. Entre las primeras se contaba con los cursos de autoprotección y auto seguridad, las rondas de la Policía Nacional y el Instructivo de medidas preventivas.

Por su parte, las medidas de protección se dividieron en medidas blandas y medidas duras. Entre las medidas blandas se contaba con medios de comunicación y de transporte, bien fuere aéreo nacional o terrestre; apoyo de reubicación temporal<sup>152</sup> y apoyo de trasteo.

En tanto que las medidas duras estaban constituidas por los esquemas de protección, tanto individuales como colectivos, el blindaje de inmuebles e instalaciones de sistemas técnicos de seguridad, chalecos antibalas, blindaje de vehículos y tiquetes aéreos internacionales<sup>153</sup>.

El Decreto 1740 de 2010 mantiene la misma clasificación entre medidas preventivas y de protección, aunque suprime el blindaje de vehículos como medida protectora. De otra parte, y dada la creación de la

---

<sup>148</sup> Decreto 978 de 2000

<sup>149</sup> Artículo 2, decreto 978 de 2000

<sup>150</sup> Decretos 1386 y 2742 de 2002

<sup>151</sup> Artículo 9, Decreto 2816 de 2006 derogado por el artículo 55 del Decreto 1740 de 2010

<sup>152</sup> Modificada por el artículo 1 del Decreto 3170 de 2007

<sup>153</sup> Literal b, Numeral 2, Artículo 9 Decreto 1740 de 2010



presunción constitucional de riesgo<sup>154</sup> se crean las medidas iniciales y transitorias, así como las urgentes y las definitivas de protección<sup>155</sup>.

El Decreto 2958 2010 establece nuevos tipos de medidas para los dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano al establecer apoyos de vivienda, apoyo para la realización de talleres y eventos regionales y nacionales de fortalecimiento organizativo, apoyo para la rehabilitación física y psicológica para los sobrevivientes de atentados personales que han quedado con algún grado de discapacidad<sup>156</sup>.

El Decreto 4912 de 2010 establece medidas de emergencia entre las que se cuentan las provisionales, medidas de prevención, medidas de protección, en virtud del riesgo y del cargo, así como medidas complementarias de tipo asistencial, integral o humanitario.

En la actualidad las medidas de emergencia se adoptan por parte del Director de la UNP, sin previa evaluación de riesgo, en casos en que se entienda que este es inminente y excepcional, tienen el carácter de provisionalidad entre tanto se efectúa la valoración de riesgo. Estas medidas son igualmente aplicadas en casos de presunción constitucional de riesgo para la población desplazada y las víctimas intervinientes en los proceso de restitución de tierras<sup>157</sup>.

En cuanto a las medidas de protección el Decreto 4912 de 2011, especifica los tipos de esquemas de protección de acuerdo con el nivel de riesgo, incluye los recursos físicos de soporte a los mismos y amplía el apoyo de transporte a fluvial o marítimo<sup>158</sup>.

El programa de Protección incluye, a partir de la resolución 805 de 2012 medidas de emergencia, de prevención y protección y complementarias con enfoque diferencial de género mujer. Estas últimas están

---

<sup>154</sup> Auto 200 de 2007, Magistrado Ponente, Manuel José Cepeda Espinosa, agosto 2007

<sup>155</sup> Artículo 20 Decreto 1740 de 2010

<sup>156</sup> Artículo 1, Decreto 2958 de 2010

<sup>157</sup> Artículo 9 Decreto 4912 de 2011

<sup>158</sup> Numeral 1,, Artículo 10 Decreto 4912 de 2011

dirigidas a: asegurar la salud, prestar apoyo para garantizar el acceso al sistema educativo, asistencia a madres gestantes o lactantes, asistencia a mujeres víctimas del desplazamiento forzado, garantizar la participación política, social, pública o humanitaria de las mujeres y garantizar el acceso a la justicia.

Por medio del Decreto 2096 de 2012 se incluyen medidas de restablecimiento y rehabilitación para los dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano. Estas medidas tienen por objeto hacer cesar o mitigar las consecuencias de la amenaza o vulneración de los derechos humanos y para restablecer las condiciones alteradas por la situación de riesgo extraordinario o extremo al que han sido sometidos los beneficiarios de las mismas<sup>159</sup> y consisten en apoyos para proyectos productivos, vivienda y atención médica y psicológica.

Finalmente, mediante Resolución 1085 de 2015 se incluyen dentro de las medidas de prevención y protección, las medidas de protección colectivas, como una respuesta para contrarrestar los elementos de riesgo asociados a la amenaza y la vulnerabilidad de grupos y comunidades.

Las medidas de protección se pueden materializar en acciones de protección individual cuando esta tengan impacto en el colectivo; apoyo a infraestructura para la protección, fortalecimiento organizativo y comunitario, estrategias de comunicación, participación e interacción con entidades que disminuyan el grado de exposición a riesgos del colectivo; promoción de medidas jurídicas y administrativas que contrarresten los factores de riesgo y formulación e implementación de estrategias encaminadas a contrarrestar las causas del riesgo y la amenaza<sup>160</sup>.

Finalmente se ha venido avanzando en el desarrollo de Planes de Prevención y Planes de Contingencia, como nueva medida preventiva, que constituyen un conjunto de estrategias y actividades a implementar por parte de las entidades territoriales dirigidas a contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades ins-

---

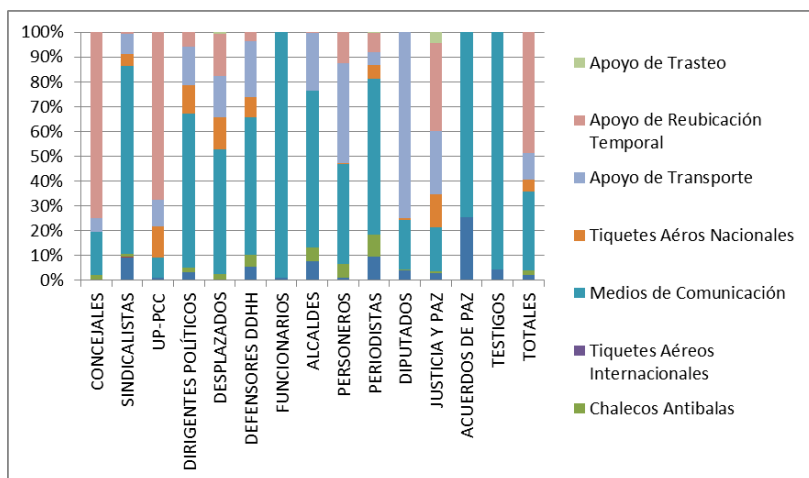
<sup>159</sup> Artículo 12, Decreto 2096 de 2012

<sup>160</sup> Artículo 4 Resolución 1085 de 2015

titucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo<sup>161</sup>.

Como puede observarse a lo largo de este documento, el cambio de las dinámicas del conflicto armado colombiano, las diferentes estrategias y medios empleados contra la población civil, requirió del Estado una ampliación de su respuesta institucional para mitigar los diferentes tipos de impactos, así mismo, la mayor comprensión del fenómeno por parte de las instituciones y el avance de los estándares internacionales de derechos humanos implicó un aumento en la cobertura de los programas de protección, una diversificación del tipo de las medidas de protección, así como del surgimiento y aplicación de medidas de prevención y de garantías de no repetición.

**Población Beneficiaria por Medidas de Protección**



<sup>161</sup> Literal a. Artículo 10, Decreto 4912 de 2011

# La Experiencia Brasileña en la Protección de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos

FERNANDA CALDERARO<sup>162</sup>

Este artículo tiene como objetivo introducir la experiencia pionera del gobierno brasileño en la protección de los defensores de los derechos humanos, como una manera de invitar a los lectores a conocer mejor el trabajo desarrollado en Brasil, sin pretensión de agotar en este artículo, el complejo funcionamiento del Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos (PPDDH).

## Historia<sup>162</sup>

La Política Nacional para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos se estableció en 2007 a través del Decreto 6,044 de 12 de febrero de ese mismo año. El PPDDH pretende una combinación de medidas para la protección de las personas (naturales o jurídicas), grupo social, institución / organización social o movimientos sociales que estén bajo amenaza debido a su papel en la promoción o defensa de los derechos humanos. El trabajo también se centra en la estructuración de las medidas y acciones que aborden las causas que generan las amenazas.

Sin embargo, tres (03) años antes de la creación de la política en 2004, el gobierno brasileño junto con la sociedad civil ya habían discutido sobre la protección de sus defensores / as de derechos humanos. El 28 de junio de 2004 se estableció la Coordinación Nacional del Programa

---

<sup>162</sup> Coordinadora General de Protección para los Defensores de Derechos Humanos del Ministerio de la Mujer, de la Igualdad Racial y los Derechos Humanos. Psicóloga, Maestra en Psicología Social por la Universidad Católica de Sao Paulo.

de Protección de Defensores de Derechos Humanos (Resolución N° 14 del Consejo de los Derechos Humanos - CDDH) que está compuesta por entidades de la sociedad civil organizada, el poder público, el poder legislativo y el ejecutivo, con el fin de coordinar y ejecutar las medidas para la protección de los defensores de los derechos humanos en todo el país. Actualmente, la Coordinación Nacional aún tiene la función de decidir sobre las peticiones de protección.

Desde el punto de vista organizativo, la entonces Secretaría de Derechos Humanos estableció en su estructura la Coordinación General de Protección para los Defensores de Derechos Humanos (CGPDDH), responsable de la ejecución de la política nacional de protección para los defensores y defensoras de los derechos humanos. Como parte de esta política está el Programa de Protección para los Defensores de los Derechos Humanos - PPDDH.

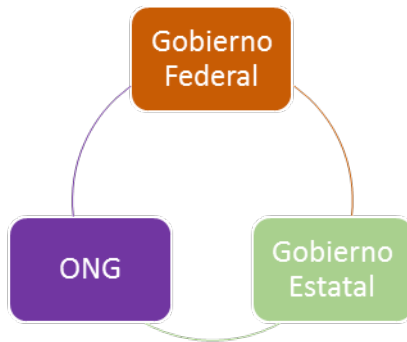
Desde el inicio de los debates sobre la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos, la sociedad civil organizada creó junto con el gobierno de Brasil los principios metodológicos para la PPDDH, es decir: la defensora o el defensor permanecía en su lugar de trabajo, se entiende que la salida del lugar reafirma la intención del amenazador, ya que en muchos casos la lucha cesa; la forma más eficaz de protección es la visibilidad; y por último pero no menos importante, la propia sociedad civil llevaba a cabo la ejecución del programa, esto se debe a que, en algunos casos, había participación de agentes del Estado en las amenazas, lo que podía afectar la protección para los defensores y defensoras de los derechos humanos. Por lo tanto, se desarrolló un modelo de participación del gobierno federal, del gobierno del estado y de la sociedad civil.

## **Funcionamiento**

Este modelo de ejecución del PPDDH consiste en: el gobierno federal celebra un acuerdo con el gobierno del estado, el cual cedió recursos financieros de la Unión al Estado. El Estado, a su vez aporta más recursos financieros y contrata a una organización de la sociedad civil

organizada para ejecutar el programa mencionado (organismo ejecutor), cerrando así un triángulo de ejecución del PPDDH, como se muestra en la siguiente figura:

**Figura 1: Triángulo de implementación del Programa de Protección para Defensores de Derechos Humanos en Brasil**



Durante los 10 años de existencia del PPDDH no todas las unidades federales lo llevan a cabo. En 2015, sólo los estados de Pernambuco, Ceará, Bahía, Minas Gerais y Espírito Santo implementaron la política de protección para los defensores de los derechos humanos. Esta red ya era grande e incluía otros estados como Río de Janeiro, Pará y Río Grande do Sul. Cabe destacar que la adhesión de los Estados al PPDDH es voluntaria e implica la aplicación directa de recursos financieros para la implementación.

En las unidades federales (estados) que llevan a cabo el PPDDH se crean estructuras similares a la estructura nacional, es decir: una Coordinación Estatal, un Equipo Técnico, un Consejo Deliberativo Estatal. Así que la Coordinación Estatal es la unidad de gestión junto con el Poder Ejecutivo del Estado; el equipo técnico está formado por profesionales que trabajan en la implementación del programa y el Consejo Deliberativo del Estado es el organismo colegiado deliberativo de los casos, integrado por la sociedad civil organizada y el poder público local.

Los otros estados que no han adoptado la implementación son atendidos por el Equipo Federal. El Equipo Federal es una asociación entre



de la sociedad civil que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente» (BRASIL, 2007).

El propósito de la protección es «**garantizar la continuidad de la labor de la defensa**, que promueve, protege y garantiza los<sup>163</sup> derechos humanos y, en función de su actuación, la actividad en estas circunstancias se encuentra en riesgo o vulnerabilidad o sufren violaciones de sus derechos» (Brasil, 2007).

Entre las medidas de protección aplicadas por separado o acumulativamente son: visita al lugar de la trabajo del defensor o defensora para el análisis preliminar del caso y de la amenaza; realización de audiencias públicas; divulgación de la actividad del defensor / defensora y del Programa (visibilidad); enlace con los organismos involucrados en la solución de las amenazas; articulación con otras políticas públicas; supervisión de las investigaciones y denuncias; supervisión en los procesos judiciales; monitoreo a través de visitas periódicas al lugar de trabajo del defensor / defensora para comprobar la permanencia del riesgo y la situación de amenaza; retirada temporal de su lugar de actuación en casos excepcionales y de emergencia; organización de protección policiaca en los casos de riesgo y vulnerabilidad graves (patrullaje, desplazamiento o vigilancia total - 24 horas).

La acción del Programa se da mediante la demanda presentada a la CGPDDH o directamente a los equipos técnicos. Cualquier persona o institución puede pedir al Programa una solicitud de análisis para protección. Para ello, se pide un mínimo de información sobre el solicitante y sobre las amenazas (como el nombre, el contacto válido, la razón de la amenaza, etc.). La solicitud puede ser enviada por correo electrónico, carta u oficio.

El contacto de los equipos con el solicitante de la protección no debe pasar de las 30 horas después de la recepción de la demanda. Este primer contacto se da, por lo general, por teléfono. Después de la primera información sobre la situación de amenaza se inician los trámites nece-

---

<sup>163</sup> El uso de negritas es nuestro.



sarios junto con el Poder Público para la implementación de acciones y / o información sobre el caso. Además de estas acciones, los equipos promueven la atención interdisciplinaria al defensor o defensora, una visita a su casa y lugar de trabajo con el fin de obtener más información y se elabora un dictamen solicitando la inclusión en el cumplimiento de los requisitos y la relación de causalidad. Es importante destacar que, en algunos casos, es posible detener las amenazas y reducir el riesgo con estas acciones previas a la inclusión.

Con las visitas in situ, los equipos recogen información sobre la comunidad del defensor y posteriormente se emprenden medidas de articulación para que sean llevadas a la política pública, las cuales cumplen con los requisitos, especialmente en las áreas de educación, salud, transporte, seguridad pública, asistencia social, infraestructura, entre otros. Estas acciones ayudan a reducir los riesgos y a la extinción de las amenazas, ya que muestra al amenazante que el Estado está presente y activo en la localidad.

Ante lo expuesto aquí, el trabajo de los equipos técnicos, con cada caso encaminado al PPDDH, se inicia inmediatamente después de recibir la demanda independientemente de que el caso vaya a ser incluido o no en el programa. Por lo tanto, la inclusión actualmente significa, la necesidad de un seguimiento a lo largo del tiempo debido a las dificultades para obtener respuestas de los organismos pertinentes.

Cada caso atendido por el PPDDH es único y complejo y presenta muchos desafíos, por lo que se requiere que los equipos estudien los casos de manera permanente evaluando los resultados y los efectos de todas las medidas de protección.

Se da por terminado el trabajo del PPDDH después de la evaluación del equipo y la deliberación de la Coordinación Nacional o el Consejo Deliberativo del Estado de que han terminado las amenazas y / o se redujeron los riesgos, o bien se solucionó el problema fundamental que generó las amenazas.

## El PPDDH en números

Como se mencionó anteriormente, tenemos acuerdos con seis estados y prestamos ayuda a todo el país, con un presupuesto anual de R \$4, 800,000.00 por año. Son 74 (setenta y cuatro) los profesionales que trabajan directamente en la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos con formaciones diversas, siendo los más frecuentes: psicólogos, abogados, sociólogos, trabajadores sociales, sociólogos y administradores de empresas. Y en la coordinación de la política hay siete (07) personas en la CGPDDH.

En este momento hay 402 defensores incluidos en el PPDDH, de éstos 71,10% son hombres y 28.89% mujeres. Son mayores de 30 años y en su mayoría son habitantes de zonas rurales. Otras 608 personas han pasado por el programa en estos 11 años de existencia y otras 235 están bajo revisión.

Al comienzo de los debates sobre la creación de la Política y del Programa se pensaba que los casos relacionados con la agenda urbana serían la mayoría. Después de años de la creación y ejecución del PPDDH, se ha demostrado lo contrario, la agenda rural ha predominado, en especial las normas agrícolas que implican la demarcación de la tierra y del territorio y la preservación de los mismos. La prevalencia de estas normas demuestra una ausencia de políticas públicas en el campo, especialmente en la infraestructura y la seguridad, además de reforzar la complejidad de la reforma agraria en Brasil que acumula errores históricos.

En los últimos 13 años, la sociedad brasileña ha experimentado cambios importantes con acciones de erradicación del hambre y la pobreza extrema, el acceso a los bienes de consumo, el aumento del poder adquisitivo, el aumento de los espacios para la participación social en el gobierno, el acceso a la educación y la salud. Entre los bienes de consumo a los que tenemos acceso se destacan los del área de telecomunicaciones, tales como los teléfonos inteligentes, la Internet y las computadoras que ha permitido un mayor acceso a las redes sociales, aumentando los casos de amenazas a través de las redes sociales.

Todas estas transformaciones de nuestra sociedad impactan directamente al PPDDH y hoy son desafíos inmediatos a los que debemos

adaptarnos. Por lo tanto, es muy bajo el número de defensores que están incluidos hoy y no pueden ejercer su militancia debido a que las amenazas surgen de la promoción y defensa de los derechos humanos, según lo recomendado en el Decreto 6044 del 12 de febrero de 2007 en el artículo 2, párrafo 1° del Anexo. La mayoría de los casos se supervisan a lo largo del tiempo en espera de que las cuestiones que dieron lugar a la situación inicial de la amenaza, se resuelvan, incluso que ya no existan las amenazas.

El año 2015 se presenta como un desafío, ya que experimentamos desde el año anterior, durante la campaña electoral, una radicalización del debate sobre cuestiones de derechos humanos, lo que llevó a creer que este tema protagonizaría muchos avances con su consecuente fortalecimiento.

Después de las elecciones presidenciales verificamos lo contrario. En el ámbito del Poder Ejecutivo, en todos los niveles (federal, estatal y municipal), los derechos humanos han sufrido recortes estructurales, con uniones entre secretarías lo que provocó el debilitamiento de las normas; el Poder Legislativo aprobó o revocó leyes que representan un retroceso en los derechos conquistados por el brasileño, tales como: la reducción de la edad penal; la revocación de la ley de desarme; la aprobación de la enmienda constitucional, que elimina del poder ejecutivo la demarcación de las tierras indígenas y quilombos, pasando al Poder Legislativo; la ley que criminaliza el terrorismo, lo que permite la criminalización de las acciones políticas de los movimientos y organizaciones sociales<sup>164</sup>.

En este contexto de retroceso de los derechos, el Programa de Política y Protección para Defensores de Derechos Humanos enfrenta otros desafíos que mencionaremos brevemente. El mayor reto que tenemos ante nosotros se encuentra en los estados que componen la Amazonia Legal<sup>165</sup>. En el Amazonas Legal se encuentra el 32% de los defensores

---

<sup>164</sup> No tengo la intención de hacer un análisis profundo de las condiciones políticas en Brasil, ya que requeriría otro artículo para hacer este ensayo.

<sup>165</sup> La Amazonia Legal comprende nueve estados brasileños que son: Amazonas, Pará, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá, Tocantins, Mato Grosso y parte de Maranhão.

incluidos en el PPDDH y el 29% de los casos están en proceso de análisis. Entre los estados comprendidos en la Amazonia Legal, ninguno, hasta la fecha, se unió a la Política de Protección de los Defensores de Derechos Humanos. La biodiversidad de la selva llama la atención de aquéllos que quieren adueñarse de ella sin respeto, provocando que surjan los conflictos debido a la disputa por la tierra o por la devastación del medio ambiente.

La extensión territorial de Brasil es otro de esos desafíos, ya que dificulta el acceso a los defensores y a las defensoras. La falta de estructura, como las carreteras sin condiciones de tránsito hace que los desplazamientos de pequeñas distancias duren muchas horas. Además, estas carreteras son inaccesibles en períodos de lluvia y sólo es posible desplazarse en barco, lo que hace que el recorrido sea mayor (días). También la navegación está sujeta a las estaciones del año y los períodos de lluvia. Durante este período en la región amazónica la comunicación con los defensores y defensoras de estos estados es difícil, ya que hay períodos de hasta 15 días sin ningún tipo de servicio de teléfono y / o Internet.

La dificultad de acceso a estos lugares no sólo es física, también se extiende a las políticas públicas, en especial a la de seguridad pública con baja eficacia, donde los pequeños municipios de los estados no tienen estaciones de policía cuando se tienen pocos profesionales, y en algunos lugares sólo tienen un secretario y en muchos, un solo delegado que tiene trabajo en más de un municipio.

Otro reto que se plantea es la necesidad de cambiar el Código Penal brasileño, ya que la amenaza se considera de menor potencial ofensivo con una pena de 01-06 meses de prisión o una multa, y en la mayoría de los casos la pena se convierte en multa. El castigo leve no intimida al amenazante. Pero antes del castigo, se presenta otro problema: el bajo porcentaje de resolución de averiguaciones, ya que por ser un supuesto delito de menor potencial ofensivo, las investigaciones no son una prioridad, en detrimento de otros delitos, como en los casos de asesinato y robo.

Aquí sólo citamos algunos de los retos que enfrenta el PPDDH. Reconocer que los retos de la política son el resultado del ejercicio cotidiano de evaluación, la crítica y la capacidad creativa y útil para pensar

y repensar el papel, estando dentro y siendo parte de la política, de los equipos comprometidos con los derechos humanos, con sus defensores y con esta Política.

El modo de ejecución del programa, la extensión territorial, el modelo económico y los retos políticos del país demuestran la magnitud de los retos y complejidades de la Política de Protección de los Defensores de Derechos Humanos en Brasil. Aunque los desafíos son enormes, es imposible no reconocer la importancia del PPDDH en la vida de los defensores y defensoras de los derechos humanos en Brasil, que transforman sus vidas y sus comunidades.

### **Bibliografía**

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Decreto n° 6.044 de 12 de fevereiro de 2007*. 2007.

# **ANEXOS**

# LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

## TEXTO VIGENTE

**Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

## DECRETO

«EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

**SE EXPIDE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS**

**Artículo Único.-** Se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS**

## Capítulo I. Objeto y Fin del Mecanismo

**Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

Esta Ley crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.

**Artículo 2.-** Para los efectos de ésta Ley se entenderá por:

**Agresiones:** daño a la integridad física o psicológica, amenaza, hostigamiento o intimidación que por el ejercicio de su actividad sufran las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**Beneficiario:** persona a la que se le otorgan las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección a que se refiere esta Ley.

**Estudio de Evaluación de Acción Inmediata:** Análisis de factores para determinar el nivel de riesgo y Medidas Urgentes de Protección en los casos en los que la vida o integridad física del peticionario o potencial beneficiario estén en peligro inminente.

**Estudio de Evaluación de Riesgo:** Análisis de factores para determinar el nivel de riesgo en que se encuentra el peticionario o potencial beneficiario.

**Fondo:** Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**La Coordinación:** Coordinación Ejecutiva Nacional.

**Mecanismo:** Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**Medidas de Prevención:** conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.

**Medidas Preventivas:** conjunto de acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones.

**Medidas de Protección:** conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario.

**Medidas Urgentes de Protección:** conjunto de acciones y medios para resguardar, de manera inmediata, la vida, la integridad y la libertad del beneficiario.

**Peticionario:** Persona que solicita Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección ante el Mecanismo.

**Periodistas:** Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.

**Persona Defensora de Derechos Humanos:** Las personas físicas que actúen individualmente o como integrantes de un grupo, organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones o movi-



mientos sociales cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos humanos.

**Procedimiento Extraordinario:** procedimiento que deriva en Medidas Urgentes de Protección con el fin de preservar la vida e integridad del beneficiario.

**Artículo 3.-** El Mecanismo estará integrado por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional y será operado por la Secretaría de Gobernación.

## Capítulo II. Junta de Gobierno

**Artículo 4.-** La Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

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

**Artículo 5.-** La Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán:

- I.** Un representante de la Secretaría de Gobernación;
- II.** Un representante de la Procuraduría General de la República;
- III.** Un representante de la Secretaría de Seguridad Pública;
- IV.** Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- V.** Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y
- VI.** Cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros.

Los cuatro representantes del Poder Ejecutivo Federal deberán tener un nivel mínimo de Subsecretario y el de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el de Visitador o sus equivalentes.

El representante de la Secretaría de Gobernación presidirá la Junta de Gobierno y en aquellos casos en que no sea posible su presencia se elegirá un presidente sustituto para esa única ocasión de entre los miembros permanentes.

**Artículo 6.-** La Junta de Gobierno invitará a todas sus sesiones, con derecho a voz, a:

- I.** Un representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;
- II.** Un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores;
- III.** Un representante del Poder Judicial de la Federación;

**IV.** Al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, y

**V.** Al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

**Artículo 7.-** La Junta de Gobierno sesionará ordinariamente una vez al mes hasta agotar todos los temas programados para esa sesión y deberá contar con un quórum de la mitad más uno de sus integrantes. Las decisiones serán tomadas mediante un proceso deliberativo, transparente y por mayoría de votos.

**Artículo 8.-** La Junta de Gobierno contará con las siguientes atribuciones:

**I.** Determinar, decretar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las Medidas Preventivas y las Medidas de Protección, a partir de la información elaborada por las unidades de la Coordinación;

**II.** Evaluar, suspender y en su caso, modificar las Medidas Urgentes de Protección, a partir de la información elaborada por las unidades de la Coordinación;

**III.** Aprobar los manuales y protocolos de Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección elaborados por la Coordinación;

**IV.** Convocar al peticionario o beneficiario de las Medidas de Protección, a las sesiones donde se decidirá sobre su caso;

**V.** Invitar a las personas o autoridades que juzgue conveniente, con el consentimiento del peticionario o beneficiario a las sesiones donde se discuta su caso;

**VI.** Celebrar, propiciar y garantizar, a través de la Coordinación, convenios de coordinación y cooperación con las autoridades federales, entidades federativas, órganos públicos u organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión nacionales o internacionales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas para la instrumentación de los objetivos del Mecanismo;

**VII.** Revisar y aprobar el plan anual de trabajo elaborado por la Coordinación;

**VIII.** Resolver las inconformidades a que se refiere el Capítulo XI de esta Ley;

**IX.** Presentar públicamente informes anuales sobre la situación nacional en materia de seguridad de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con datos desagregados y con perspectiva de género;

**X.** Proponer e impulsar, a través de la Coordinación, políticas públicas y reformas legislativas relacionadas con el objeto de esta Ley;

**XI.** Emitir las convocatorias públicas correspondientes a solicitud del Consejo Consultivo para la elección de sus miembros;

**XII.** Solicitar al Consejo Consultivo su opinión o asesoría en todo lo relativo al objeto de esta Ley;

**XIII.** Conocer las recomendaciones del Consejo Consultivo sobre los programas y actividades que realicen la Coordinación y, fundamentar y motivar su decisión;

**XIV.** Recibir y difundir el informe anual de actividades del Consejo Consultivo;

**XV.** Aprobar el informe anual de actividades y el informe sobre el ejercicio presupuestal de la Coordinación;

**XVI.** Aprobar los perfiles para la designación de los integrantes de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, de la Unidad de Evaluación de Riesgo y de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Evaluación, y

**XVII.** Aprobar las reglas de operación y el presupuesto operativo del Fondo.

### **Capítulo III. Consejo Consultivo**

**Artículo 9.-** El Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y estará integrado por nueve consejeros, uno de ellos será el presidente por un periodo de dos años y se elegirá por mayoría simple por el mismo Consejo. En ausencia del presidente, el Consejo elegirá a un presidente interino por el tiempo que dure la ausencia o hasta que culmine el periodo. En la integración del Consejo se buscará un equilibrio entre personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

**Artículo 10.-** Por cada consejero habrá un suplente. La suplencia sólo procederá en caso de ausencia definitiva del titular y en los casos previstos en la guía de procedimientos del Consejo Consultivo.

**Artículo 11.-** Los consejeros deberán tener experiencia o conocimiento en la defensa o promoción de los derechos humanos o en el ejercicio del periodismo o conocimiento en evaluación de riesgos y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos o Periodistas, y no deberá desempeñar ningún cargo como servidor público.

**Artículo 12.-** El Consejo Consultivo elegirá a sus miembros a través de una convocatoria pública emitida por la Junta de Gobierno.

**Artículo 13.-** Los consejeros nombrarán de entre sus miembros a cuatro de ellos para formar parte de la Junta de Gobierno, de los cuales dos serán personas expertas en la defensa de los derechos humanos y dos del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

**Artículo 14.-** Los consejeros no recibirán retribución, emolumento o compensación alguna por su participación tanto en la Junta de Gobierno como en el Consejo, ya que su carácter es honorífico.

**Artículo 15.-** Los consejeros se mantendrán en su encargo por un periodo de cuatro años, con posibilidad de reelección por un periodo consecutivo.

**Artículo 16.-** El Consejo Consultivo tendrá las siguientes atribuciones:

**I.** Atender las consultas y formular las opiniones que le sean solicitadas por la Junta de Gobierno;

**II.** Formular a la Junta de Gobierno recomendaciones sobre los programas y actividades que realice la Coordinación;

**III.** Colaborar con la Coordinación en el diseño de su plan anual de trabajo;

**IV.** Remitir a la Junta de Gobierno inconformidades presentadas por petionarios o beneficiarios sobre implementación de Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección;

**V.** Comisionar Estudios de Evaluación de Riesgo independiente solicitados por la Junta de Gobierno para resolver las inconformidades presentadas;

**VI.** Contribuir en la promoción de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos relacionados con el objeto de esta Ley;

**VII.** Participar en eventos nacionales o internacionales para intercambiar experiencias e información sobre temas relacionados con la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;

**VIII.** Realizar labores de difusión acerca de la operación del Mecanismo y de cómo solicitar las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección;

**IX.** Presentar ante la Junta de Gobierno su informe anual de las actividades, y

**X.** Elaborar y aprobar la guía de procedimientos del Consejo.

#### **Capítulo IV. La Coordinación Ejecutiva Nacional**

**Artículo 17.-** La Coordinación es el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo y estará integrada por los representantes de:

**I.** La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida;

**II.** La Unidad de Evaluación de Riesgos, y

**III.** La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.

Un funcionario de la Secretaría de Gobernación, con rango inmediato inferior a Subsecretario o equivalente, fungirá como Coordinador Ejecutivo Nacional.

**Artículo 18.-** La Coordinación contará con las siguientes atribuciones:

**I.** Recibir y compilar la información generada por las Unidades a su cargo y remitirla a la Junta de Gobierno con al menos cinco días naturales previo a su reunión;

**II.** Comunicar los acuerdos y resoluciones de la Junta de Gobierno a las autoridades encargadas de su ejecución;

**III.** Administrar los recursos presupuestales asignados para el cumplimiento de esta Ley;

**IV.** Proveer a la Junta de Gobierno y al Consejo Consultivo los recursos para el desempeño de sus funciones;

**V.** Elaborar y proponer, para su aprobación a la Junta de Gobierno, los manuales y protocolos de Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección;

**VI.** Facilitar y promover protocolos, manuales y en general instrumentos que contengan las mejores prácticas disponibles para el cumplimiento del objeto de esta Ley a entidades federativas, dependencias de la administración pública federal y organismos autónomos;

**VII.** Instrumentar los manuales y protocolos de Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección;

**VIII.** Diseñar, con la colaboración del Consejo Consultivo, su plan anual de trabajo;

**IX.** Celebrar los acuerdos específicos necesarios para el cumplimiento de los fines del Mecanismo;

**X.** Dar seguimiento e implementar las decisiones de la Junta de Gobierno, y

**XI.** Someter a la consideración de la Junta de Gobierno su informe anual de actividades incluyendo su ejercicio presupuestal.

## **Capítulo V. Las Unidades Auxiliares**

**Artículo 19.-** La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida es un órgano técnico y auxiliar de la Coordinación para la recepción de las solicitudes de incorporación al Mecanismo, la definición de aquellos casos que serán atendidos por medio del procedimiento extraordinario definido en esta Ley y contará con las siguientes atribuciones:

**I.** Recibir las solicitudes de incorporación al Mecanismo;

**II.** Definir si los casos que se reciben son de procedimiento extraordinario u ordinario;

**III.** Solicitar a la Unidad de Evaluación de Riesgos la elaboración del Estudio de Evaluación de Riesgo;

**IV.** Realizar el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata;

**V.** Emitir e implementar de manera inmediata las Medidas Urgentes de Protección;

**VI.** Informar a la Coordinación sobre las Medidas Urgentes de Protección implementadas;

**VII.** Elaborar, evaluar y actualizar periódicamente el protocolo para la implementación de Medidas Urgentes de Protección;

**VIII.** Auxiliar al peticionario o beneficiario en la presentación de quejas o denuncias ante las autoridades correspondientes, y

**IX.** Las demás que prevea esta Ley.

**Artículo 20.-** La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida se integra por al menos cinco personas expertas en materia de evaluación de riesgo y protección. Una de ellas deberá serlo en la defensa de derechos humanos y otra del ejercicio del periodismo y libertad de expresión. Así mismo, se conforma por un representante de la Secretaría de Gobernación, un representante de la Procuraduría General de la República y un representante de la Secretaría de Seguridad Pública, todos con atribuciones para la implementación de las Medidas Urgentes de Protección.

**Artículo 21.-** La Unidad de Evaluación de Riesgos es el órgano auxiliar, de carácter técnico y científico de la Coordinación que evalúa los riesgos, define las Medidas Preventivas o de Protección, así como su temporalidad y contará con las siguientes atribuciones:

**I.** Elaborar el Estudio de Evaluación de Riesgo;

**II.** Definir las Medidas Preventivas o las Medidas de Protección;

**III.** Dar seguimiento periódico a la implementación de las Medidas Preventivas o de Protección para, posteriormente, recomendar su continuidad, adecuación o conclusión, y

**IV.** Las demás que prevea esta Ley.

**Artículo 22.-** La Unidad de Evaluación de Riesgos se integra por al menos cinco personas expertas en materia de evaluación de riesgo y protección, al menos una de ellas deberá serlo en la defensa de derechos humanos y otra del ejercicio del periodismo y libertad de expresión.

**Artículo 23.-** La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis es un órgano auxiliar de carácter técnico y científico de La Coordinación y contará con las siguientes atribuciones:

**I.** Proponer Medidas de Prevención;

**II.** Realizar el monitoreo nacional de las Agresiones con el objeto de recopilar, sistematizar la información desagregada en una base de datos y elaborar reportes mensuales;

**III.** Identificar los patrones de Agresiones y elaborar mapas de riesgos;

**IV.** Evaluar la eficacia de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección implementadas, y

**V.** Las demás que prevea esta Ley.

## **Capítulo VI. Solicitud de Protección, Evaluación y Determinación del Riesgo**

**Artículo 24.-** Las agresiones se configurarán cuando por acción u omisión o en aquiescencia se dañe la integridad física, psicológica, moral o económica de:

- I.** Persona Defensora de Derechos Humanos o Periodista;
- II.** Cónyuge, concubina, concubino, ascendientes, descendientes, dependientes de las Personas Defensoras de Derechos Humanos o Periodista;
- III.** Personas que participan en las mismas actividades desde el mismo grupo, organización, o movimiento social;
- IV.** Los bienes de la persona, el grupo, organización, o movimiento social, y
- V.** Las demás personas que se determine en la evaluación de riesgo.

**Artículo 25.-** La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida recibirá las solicitudes de incorporación al Mecanismo, verificará que cumplan con los requisitos previstos en esta Ley, y en su caso, determinará el tipo de procedimiento. Solamente dará trámite a las solicitudes que cuenten con el consentimiento del potencial beneficiario, salvo que éste se encuentre impedido por causa grave. Una vez que desaparezca el impedimento, el beneficiario deberá otorgar su consentimiento.

**Artículo 26.-** En el supuesto que el peticionario declare que su vida, integridad física o la de los señalados en el artículo 24 está en peligro inminente, el caso será considerado de riesgo alto y se iniciará el procedimiento extraordinario.

La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida procederá a:

- I.** Emitir, en un plazo no mayor a 3 horas contadas a partir del ingreso de la solicitud, las Medidas Urgentes de Protección;
- II.** Implementar de manera inmediata, una vez emitidas, y en un plazo no mayor a 9 horas, las Medidas Urgentes de Protección;
- III.** Realizar simultáneamente a la emisión de las Medidas Urgentes de Protección, un Estudio de Evaluación de Acción Inmediata;
- IV.** Informar al Coordinador Ejecutivo, una vez emitidas, sobre las Medidas Urgentes de Protección implementadas, y
- V.** Remitir a la Unidad de Evaluación de Riesgo el expediente del caso para el inicio del procedimiento ordinario.

**Artículo 27.-** En cualquier otro caso, la solicitud será tramitada a través del procedimiento ordinario y la Unidad de Recepción de Casos y Reacción

Rápida la remitirá inmediatamente a su recepción a la Unidad de Evaluación de Riesgos.

La Unidad de Evaluación de Riesgos, en un término de diez días naturales contados a partir de la presentación de la solicitud, procederá a:

- I. Elaborar el Estudio de Evaluación de Riesgo;
- II. Determinar el nivel de riesgo y Beneficiarios, y
- III. Definir las Medidas de Protección.

**Artículo 28.-** El Estudio de Evaluación de Riesgo y el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata se realizarán de conformidad con las mejores metodologías, estándares internacionales y buenas prácticas.

## **Capítulo VII. Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección**

**Artículo 29.-** Una vez definidas las medidas por parte de la Unidad de Evaluación de Riesgos, la Junta de Gobierno decretará las Medidas Preventivas o Medidas de Protección y la Coordinación procederá a:

- I. Comunicar los acuerdos y resoluciones de la Junta de Gobierno a las autoridades correspondientes en un plazo no mayor a 72 hrs;
- II. Coadyuvar en la implementación de las Medidas Preventivas o Medidas de Protección decretadas por la Junta de Gobierno en un plazo no mayor a 30 días naturales;
- III. Dar seguimiento al estado de implementación de las Medidas Preventivas o Medidas de Protección e informar a la Junta de Gobierno sobre sus avances.

**Artículo 30.-** Las Medidas Preventivas, las Medidas de Protección y las Medidas Urgentes de Protección deberán reducir al máximo la exposición al riesgo, serán idóneas, eficaces y temporales, podrán ser individuales o colectivas y serán acordes con las mejores metodologías, estándares internacionales y buenas prácticas. En ningún caso dichas medidas restringirán las actividades de los beneficiarios, ni implicarán vigilancia o intrusiones no deseadas en sus vidas laborales o personales.

**Artículo 31.-** Las Medidas Preventivas, las Medidas de Protección y las Medidas Urgentes de Protección se deberán extender a aquellas personas que determine el Estudio de Evaluación de Riesgo o el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata.

Dichas medidas se analizarán, determinarán, implementarán y evaluarán de común acuerdo con los beneficiarios.

**Artículo 32.-** Las Medidas Urgentes de Protección incluyen: I) Evacuación; II) Reubicación Temporal; III) Escoltas de cuerpos especializados; IV) Protección



de inmuebles y V) Las demás que se requieran para salvaguardar la vida, integridad y libertad de los beneficiarios.

**Artículo 33.-** Las Medidas de Protección incluyen: I) Entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital; II) Instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona; III) Chalecos antibalas; IV) Detector de metales; V) Autos blindados; y VI) Las demás que se requieran.

**Artículo 34.-** Las Medidas Preventivas incluyen: I) Instructivos, II) Manuales, III) Cursos de autoprotección tanto individuales como colectivos, IV) Acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas; y VI) Las demás que se requieran.

**Artículo 35.-** Las Medidas de Protección y las Medidas Urgentes de Protección estarán sujetas a evaluación periódica por parte de la Unidad de Evaluación de Riesgo.

**Artículo 36.-** Se considera que existe uso indebido de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección por parte del beneficiario cuando:

- I. Abandone, evada o impida las medidas;
- II. Autorice el uso de las medidas por personas diferentes a las determinadas por las unidades del Mecanismo;
- III. Comercie u obtenga un beneficio económico con las medidas otorgadas;
- IV. Utilice al personal designado para su protección en actividades que no estén relacionadas con las medidas;
- V. Agreda física o verbalmente o amenace al personal que está asignado a su esquema de protección;
- VI. Autorice permisos o descanso al personal del esquema sin el conocimiento de las unidades correspondientes del Mecanismo;
- VII. Ejecute conductas ilícitas haciendo uso de los medios físicos y humanos dispuestos para su protección;
- VIII. Cause daño intencionalmente a los medios de protección físicos y humanos asignados para su protección.

**Artículo 37.-** Las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección podrán ser retiradas por decisión de la Junta de Gobierno cuando el beneficiario realice un uso indebido de las mismas de manera deliberada y reiterada.

**Artículo 38.-** El beneficiario podrá en todo momento acudir ante la Junta de Gobierno para solicitar una revisión de las Medidas Preventivas, Medidas

de Protección, Medidas Urgentes de Protección, Estudio de Evaluación de Riesgo o Estudio de Evaluación de Acción Inmediata.

**Artículo 39.-** Las Medidas Preventivas y Medidas de Protección otorgadas podrán ser ampliadas o disminuidas como resultado de las revisiones periódicas.

**Artículo 40.-** El beneficiario se podrá separar del Mecanismo en cualquier momento, para lo cual deberá externarlo por escrito a la Junta de Gobierno.

### **Capítulo VIII. Medidas de Prevención**

**Artículo 41.-** La Federación y las Entidades Federativas en el ámbito de sus respectivas competencias deberán desarrollar e implementar Medidas de Prevención.

**Artículo 42.-** La Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias recopilarán y analizarán toda la información que sirva para evitar Agresiones potenciales a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**Artículo 43.-** Las Medidas de Prevención estarán encaminadas al diseño de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia con la finalidad de evitar potenciales Agresiones a las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**Artículo 44.-** La Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho, y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto.

**Artículo 45.-** La Federación promoverá las reformas y adiciones necesarias en la legislación para mejorar la situación de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas.

### **Capítulo IX. Convenios de Cooperación**

**Artículo 46.-** La Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias celebrarán Convenios de Cooperación para hacer efectivas las medidas previstas en el Mecanismo para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**Artículo 47.-** Los Convenios de Cooperación contemplarán las acciones conjuntas para facilitar la operación eficaz y eficiente del Mecanismo mediante:

- I. La designación de representantes que funjan como enlaces para garantizar el cumplimiento del objeto de esta Ley;
- II. El intercambio de información de manera oportuna y de experiencias técnicas del Mecanismo, así como para proporcionar capacitación;
- III. El seguimiento puntual a las medidas previstas en esta Ley en sus respectivas entidades;
- IV. La promoción del estudio, análisis, investigación y desarrollo de estrategias, acciones, sistemas y metodologías que incorporen las mejores prácticas de prevención y protección;
- V. La promoción de las reformas y adiciones necesarias en la legislación para mejorar la situación de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas, y
- VI. Las demás que las partes convengan.

## **Capítulo X. Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas**

**Artículo 48.-** Para cumplir el objeto de esta Ley y con el propósito de obtener recursos económicos adicionales a los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se crea el Fondo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**Artículo 49.-** Los recursos del Fondo se destinarán exclusivamente para la implementación y operación de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección y la realización de los demás actos que establezca la Ley para la implementación del Mecanismo, tales como evaluaciones independientes.

**Artículo 50.-** El Fondo operará a través de un fideicomiso público, el cual se regirá por las disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 51.-** Los recursos del Fondo se integrarán por:

- I. La cantidad que el Gobierno Federal aporte inicialmente, así como las aportaciones que en su caso realice en términos de las disposiciones aplicables;
- II. Los recursos anuales que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación y otros fondos públicos;
- III. Los donativos que hicieren a su favor personas físicas o morales sin que por ello adquieran algún derecho en el fideicomiso;

**IV.** Los bienes que le transfiera a título gratuito el gobierno federal o las entidades federativas, y

**V.** Los demás bienes que por cualquier título legal adquiera el fideicomiso para o como consecuencia del cumplimiento de sus fines.

**Artículo 52.-** El Fondo contará con un Comité Técnico presidido por el Secretario de Gobernación e integrado por un representante de: la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

**Artículo 53.-** El Fondo tendrá un órgano de vigilancia integrado por un comisario público y un suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública, quienes asistirán con voz pero sin voto a las reuniones del comité técnico y tendrán las atribuciones que les confiere la Ley.

**Artículo 54.-** El Comité Técnico del Fondo someterá a la aprobación de la Junta de Gobierno sus reglas de operación y su presupuesto operativo.

## **Capítulo XI. Inconformidades**

**Artículo 55.-** La inconformidad se presentará por escrito, debidamente firmada, ante la Junta de Gobierno y deberá contener una descripción concreta de los agravios que se generan al peticionario o beneficiario y las pruebas con que se cuente.

**Artículo 56.-** La inconformidad procede en:

**I.** Contra resoluciones de la Junta de Gobierno, la Coordinación y las unidades respectivas relacionadas con la imposición o negación de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección;

**II.** Contra del deficiente o insatisfactorio cumplimiento de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección por parte la autoridad, y

**III.** Caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, las decisiones de la Junta de Gobierno relacionadas con las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección otorgadas al beneficiario.

**Artículo 57.-** Para que la Junta de Gobierno admita la inconformidad se requiere:

**I.** Que lo suscriba la persona o personas que hayan tenido el carácter peticionario o beneficiario, y

**II.** Que se presente en un plazo de treinta días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de la Junta de Gobierno o de la respectiva autoridad, o de que el peticionario o beneficiario hubiese tenido noticia sobre la

resolución definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección.

**Artículo 58.-** Para resolver la inconformidad:

**I.** La Junta de Gobierno, a través del Coordinador Ejecutivo Nacional, solicitará a la Unidad de Evaluación de Riesgos y Reacción Rápida un nuevo estudio de evaluación de riesgo en el cual de respuesta a la inconformidad planteada;

**II.** Si la inconformidad persiste, la Junta de Gobierno, a través del Coordinador Ejecutivo Nacional, solicitará al Consejo Consultivo que comisione un Estudio de Evaluación de Riesgo independiente para el análisis del caso;

**III.** El Consejo emitirá su resolución en un plazo máximo de quince días naturales después de recibidos los resultados del Estudio de Evaluación de Riesgo independiente;

**IV.** El Consejo inmediatamente remitirá su resolución, junto con el Estudio de Evaluación de Riesgo independiente, a la Junta de Gobierno, quien en su próxima sesión resolverá la inconformidad.

**Artículo 59.-** En el caso del procedimiento extraordinario, la inconformidad se presentará ante la Coordinación y deberá contener una descripción concreta de los riesgos o posibles agravios que se generan al peticionario o beneficiario.

**Artículo 60.-** La inconformidad procede en:

**I.** Contra resoluciones de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida relacionadas con el acceso al procedimiento extraordinario o la imposición o negación de las Medidas Urgentes de Protección;

**II.** Contra del deficiente o insatisfactorio cumplimiento de las Medidas Urgentes de Protección, y

**III.** Caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, las decisiones de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, relacionadas con las Medidas Urgentes de Protección.

**Artículo 61.-** Para que la Coordinación admita la inconformidad se requiere:

**I.** Que lo presente la persona o personas que hayan tenido el carácter peticionario o beneficiario, en un plazo de hasta diez días naturales, contados a partir de la notificación del acuerdo de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida.

**Artículo 62.-** La Coordinación resolverá, en un plazo máximo de hasta doce horas, para confirmar, revocar o modificar la decisión de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida.

**Artículo 63.-** El acceso y la difusión de la información relacionada con esta Ley, será de conformidad a lo que disponga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables.

Las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección otorgadas a través del Mecanismo se considerarán información reservada.

Los recursos federales que se transfieran, con motivo del cumplimiento de esta Ley, a las Entidades Federativas, así como los provenientes del Fondo se sujetarán a las disposiciones federales en materia de transparencia y evaluación de los recursos públicos.

## **Capítulo XII. Transparencia y Acceso a la Información**

**Artículo 64.-** Los informes a los que se refieren los artículos 8, 16 y 18 serán de carácter público.

## **Capítulo XIII. Sanciones**

**Artículo 65.-** Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley se sancionaran conforme a lo que establezca la legislación aplicable, con independencia de las del orden civil o penal que procedan.

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

Por la comisión de este delito se impondrá de dos a nueve años de prisión, y de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Si sólo se realizara en parte o totalmente los actos ejecutivos que deberían producir el resultado, u omitiendo los que deberían evitarlo, y si aquel no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente, se aplicará la mitad de la sanción.

**Artículo 67.-** Al Servidor Público que en forma dolosa altere o manipule los procedimientos del Mecanismo para perjudicar, poner en riesgo o causar daño a la Persona Defensora de Derechos Humanos, Periodista, peticionario y beneficiario, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, y de setenta hasta

cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos referidos en esta Ley.

### **Transitorios**

**Primero.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.-** El Ejecutivo Federal tendrá un término de entre tres a seis meses máximo, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para expedir el reglamento de esta Ley.

**Tercero.-** El Mecanismo al que se refiere el Capítulo Primero quedará establecido dentro de los cuatro meses siguientes contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

**Cuarto.-** La primera Junta de Gobierno se instalará en el término de diez días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley, con la participación de las dependencias de la Administración Pública Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**Quinto.-** Una vez instalada la primera Junta de Gobierno tendrá como término diez días hábiles para emitir la convocatoria nacional pública a organizaciones de la sociedad civil involucradas en la defensa y protección de los derechos humanos, así como en el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión para conformar el primer Consejo Consultivo.

**Sexto.-** Una vez emitida la convocatoria a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio, las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la defensa y promoción de los derechos humanos y en el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión, se registrarán ante la Junta de Gobierno y entre ellas elegirán a los nueve integrantes del primer Consejo Consultivo, en un término de un mes contados a partir del cierre del registro. Una vez proporcionada la lista de los integrantes del Consejo a la primera Junta de Gobierno, éste se instalará en un término de diez días hábiles.

**Séptimo.-** En la conformación del primer Consejo Consultivo y por única vez, los cuatro miembros elegidos para integrar la Junta de Gobierno durarán en su cargo cuatro años, otros tres, tres años y los restantes dos, dos años. La duración en el cargo de cada consejero se efectuará por sorteo.

**Octavo.-** La Junta de Gobierno se instalará con carácter definitivo y en un término de diez días hábiles contados a partir de la recepción de la notifica-

ción del Consejo Consultivo de los cuatro consejeros que participarán como miembros.

**Noveno.-** Instalada la Junta de Gobierno y en su primera sesión designará al Coordinador Ejecutivo Nacional, quien a su vez, y en el término de un mes, someterá a la aprobación de la Junta los nombres de los titulares de las unidades a su cargo.

**Décimo.-** Los Convenios de Cooperación a que se refiere el artículo 46 deberán celebrarse en un término de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

**Décimo Primero.-** La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, asignará en el Presupuesto de Egresos de la Federación los recursos para la implementación y operación del Mecanismo. Los recursos destinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 relativos a la protección de periodistas y defensores de derechos humanos, formarán parte del presupuesto para implementar y operar el Mecanismo.

**Décimo Segundo.-** Para implementar y operar el Mecanismo se comisionarán, de forma honoraria y sin menoscabo de sus derechos adquiridos, a los servidores públicos pertenecientes de la Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República y Secretaría de Seguridad Pública necesarios para la operación de las Unidades previstas en esta Ley. En caso de que los servidores públicos no cumplan con los requisitos previstos para la conformación de las Unidades, se realizarán las contrataciones respectivas.

**Décimo Tercero.-** Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación, llevarán a cabo todos los actos necesarios de conformidad con las disposiciones aplicables para constituir el Fondo en un término de tres meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

**Décimo Cuarto.-** Constituido el Fondo, y en el término de un mes, la Junta de Gobierno deberá aprobar sus reglas de operación.

México, D.F., a 30 de abril de 2012.- Sen. **Jose Gonzalez Morfin**, Presidente.- Dip. **Guadalupe Acosta Naranjo**, Presidente.- Sen. **Renan Cleominio Zoreda Novelo**, Secretario.- Dip. **Martín García Avilés**, Secretario.- Rúbricas.»

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veintidós de junio de dos mil doce.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Alejandro Alfonso Poiré Romero**.- Rúbrica



# REGLAMENTO DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

## TEXTO VIGENTE

**Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo segundo transitorio de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas he tenido a bien expedir el siguiente

## REGLAMENTO DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

### TÍTULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES

#### CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 1.-** El presente instrumento es de orden público e interés social, tiene por objeto reglamentar la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, estableciendo el funcionamiento, coordinación, organización y procedimientos a realizar por los organismos, dependencias y la Procuraduría General de la República, que intervienen en la implementación del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, de conformidad con los instrumentos internacionales en la materia y la normatividad nacional aplicable.

**Artículo 2.-** Los servidores públicos que intervengan en la implementación del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en su ámbito de competencia, deberán realizar las acciones necesarias para garantizar la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en riesgo, observando los principios de legalidad, certeza, honradez, lealtad, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, eficacia, eficiencia, respeto

irrestricto a los derechos humanos, pro persona, consentimiento, exclusividad, corresponsabilidad, no discriminación, perspectiva de género, concertación y consulta, inmediatez, reserva y confidencialidad de la información.

**Artículo 3.** Además de los términos que establece el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, se entenderá por:

**I. Ley:** Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;

**II. Beneficiario:** El Periodista, la Persona Defensora de Derechos Humanos, así como las personas que enuncia el artículo 24 de la Ley, las cuales son susceptibles de protección a través de la implementación de Medidas;

**III. Sistemas de alerta temprana:** Programas y planes de acción de la Federación y de las entidades federativas para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, se eviten agresiones potenciales a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y

**IV. Situación de riesgo inminente:** Contexto que rodea a un riesgo que puede materializarse en un breve periodo de tiempo y causar graves daños. Para determinar dicho riesgo se deberá valorar, entre otras, la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestren la necesidad de actuar en forma inmediata, la continuidad y proximidad temporal de las amenazas y la irreparabilidad del daño.

## **TÍTULO SEGUNDO. DEL MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS**

### **CAPÍTULO I. DE LA JUNTA DE GOBIERNO**

**Artículo 4.-** El Mecanismo, para el cumplimiento de su objeto y el ejercicio de sus funciones, está integrado por los órganos siguientes:

**I.** Junta de Gobierno;

**II.** Consejo Consultivo, y

**III.** Coordinación Ejecutiva Nacional.

El Mecanismo será operado por la Secretaría de Gobernación.

**Artículo 5.-** La Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**Artículo 6.-** En términos del artículo 5 de la Ley, la Junta de Gobierno se integra de la siguiente forma:

**I.** Un representante de la Secretaría de Gobernación;

**II.** Un representante de la Procuraduría General de la República;

**III.** Un representante de la Secretaría de Seguridad Pública;

- IV. Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- V. Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y
- VI. Cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros.

**Artículo 7.-** Los miembros de la Junta de Gobierno nombrarán a sus respectivos suplentes en caso de ausencias, para casos extraordinarios, los cuales deberán tener cuando menos el nivel o rango jerárquico de director general o equivalente y deberán contar con facultades para tomar decisiones.

**Artículo 8.-** A propuesta del Presidente o cualquier otro integrante de la Junta de Gobierno, se podrá invitar para que participe, con voz pero sin voto, a un servidor público, experto o cualquier persona con conocimiento en el tema de protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, cuya participación estime conveniente, de acuerdo al tema que se vaya a tratar en la sesión.

Para la presencia de los invitados no permanentes, durante el proceso deliberativo de un caso, se deberá solicitar el consentimiento expreso previo del Beneficiario o Peticionario.

Cuando así lo determine la Junta de Gobierno, los invitados no permanentes excepcionalmente podrán dar seguimiento a la implementación de las medidas emitidas en la sesión y formular recomendaciones para su mejor funcionamiento.

**Artículo 9.-** El Peticionario o Beneficiario será convocado a las sesiones de la Junta de Gobierno en las que se trate su caso y estará presente durante la deliberación y decisión del mismo. Con la finalidad de que el Peticionario o Beneficiario otorgue su consentimiento informado, podrá ser acompañado por la persona que juzgue conveniente.

La Junta de Gobierno se asegurará de que el Beneficiario o Peticionario sea convocado con suficiente antelación, procurando, cuando ello sea posible, que le sean facilitados los medios que requiera para su asistencia a la sesión.

Cuando no sea posible la asistencia del Peticionario o Beneficiario, podrá participar de manera remota por cualquier medio tecnológico, para lo cual se garantizará la seguridad en la comunicación o podrá participar la persona que designe como su representante, mediante escrito dirigido a la Comisión Ejecutiva.

**Artículo 10.-** El Presidente de la Junta de Gobierno tendrá las siguientes funciones:

- I. Representar a la Junta de Gobierno;
- II. Presidir las sesiones;
- III. Autorizar el proyecto de orden del día de las sesiones;

**IV.** Autorizar la celebración de las sesiones extraordinarias solicitadas por cualquiera de los miembros de la Junta de Gobierno o de la Coordinación Ejecutiva Nacional;

**V.** Aprobar la convocatoria para el desarrollo de sesiones a distancia, cuando las circunstancias así lo ameriten, o cuando alguno de los miembros de la Junta de Gobierno así solicite participar;

**VI.** Auxiliarse de la Secretaría Técnica para la organización y logística de las sesiones de la Junta de Gobierno;

**VII.** Proponer el lugar, fecha y hora de las sesiones;

**VIII.** Instruir a la Secretaría Ejecutiva que provea la información necesaria para la toma de decisiones, a petición de los integrantes de la Junta de Gobierno durante las sesiones, y

**IX.** Las demás que establezca la Junta de Gobierno.

**Artículo 11.-** La convocatoria de las sesiones ordinarias se procurará hacer con cinco días hábiles de anticipación y deberá definir la fecha, hora y lugar de la sesión. Dicha convocatoria podrá ser enviada por medios electrónicos, siempre que se asegure su adecuada notificación a los integrantes de la Junta de Gobierno y a los invitados permanentes.

**Artículo 12.-** La Presidencia deberá convocar a sesiones extraordinarias cuando por la relevancia o urgencia del tema a tratar se estime necesario, o a solicitud de alguno de los integrantes de la Junta de Gobierno o de la Coordinación Ejecutiva Nacional.

**Artículo 13.-** Para sesionar válidamente se deberá contar, al menos, con la presencia de la mitad más uno de los integrantes de la Junta de Gobierno.

**Artículo 14.-** Cuando no sea posible la asistencia física de algún miembro a alguna sesión de la Junta de Gobierno o a cualquier acto que ésta convoque, podrá participar de manera remota por cualquier medio tecnológico, para lo cual la Coordinación Ejecutiva Nacional deberá garantizar la seguridad en la comunicación.

**Artículo 15.-** Los expertos e invitados a que se refiere el artículo 8 de este Reglamento, de ser necesario, podrán participar de manera remota por cualquier medio tecnológico, para lo cual, la Coordinación Ejecutiva Nacional, deberá garantizar la seguridad en la comunicación.

**Artículo 16.-** La Junta de Gobierno contará con una Secretaría Ejecutiva, que será la persona titular de la Coordinación Ejecutiva Nacional, y tendrá las funciones siguientes:

**I.** Coordinar la logística de las sesiones de la Junta de Gobierno;

**II.** Someter a consideración del Presidente el orden del día para las sesiones de la Junta de Gobierno;

**III.** Emitir las convocatorias de sesión de la Junta de Gobierno, para lo cual deberá adjuntar el orden del día y la documentación correspondiente de los temas a tratar;

**IV.** Elaborar la convocatoria;

**V.** Verificar la asistencia de los miembros de la Junta de Gobierno y determinar la existencia del quórum para sesionar;

**VI.** Efectuar el conteo de las votaciones durante las sesiones de la Junta de Gobierno;

**VII.** Elaborar y suscribir, conjuntamente con el Presidente y los integrantes de la Junta de Gobierno, las actas correspondientes de las sesiones de la Junta de Gobierno;

**VIII.** Dar seguimiento a los acuerdos que se adopten en las sesiones de la Junta de Gobierno;

**IX.** Elaborar el proyecto del programa anual de trabajo de la Junta de Gobierno, y

**X.** Las demás que le instruya el Presidente o determine la Junta de Gobierno.

## **CAPÍTULO II. DE LAS ATRIBUCIONES DE LA JUNTA DE GOBIERNO**

**Artículo 17.-** Para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley, la Junta de Gobierno atenderá las disposiciones establecidas en el presente Reglamento.

**Artículo 18.-** Los miembros de la Junta de Gobierno, además de las obligaciones y funciones que se establecen en la Ley, tendrán las siguientes:

**I.** Asistir a las sesiones;

**II.** Proponer los temas a tratar en las sesiones de la Junta de Gobierno;

**III.** Emitir su voto respecto de los asuntos que se sometan a consideración de la Junta de Gobierno;

**IV.** Presentar la documentación correspondiente a los temas a tratar en las sesiones de la Junta de Gobierno o la que le sea requerida por la misma;

**V.** Dar cumplimiento a los acuerdos tomados en la Junta de Gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias;

**VI.** Promover, en el ámbito de sus respectivas competencias, la coordinación e implementación de las acciones que sean necesarias para el cumplimiento de los acuerdos tomados en la Junta de Gobierno, y

**VII.** Realizar las demás funciones que la Junta de Gobierno determine.

**Artículo 19.-** La Junta de Gobierno aprobará los manuales y protocolos de las Medidas, propuestos por la Coordinación Ejecutiva Nacional, de conformidad con los siguientes criterios:

**I.** Atenderán a las particularidades del Peticionario o Beneficiario, según se trate de una Persona Defensora de Derechos Humanos o de un Periodista;

**II.** No generarán trámites adicionales para el Peticionario o Beneficiario;

**III.** Establecerán reglas y procedimientos claros, ágiles y efectivos para el otorgamiento de las medidas, y

**IV.** Se atenderá al principio pro persona, la perspectiva de género, el interés superior de la infancia y los demás criterios propios del enfoque de derechos humanos.

Para la elaboración de los manuales y protocolos, la Coordinación Ejecutiva Nacional, considerará la opinión de las instancias competentes.

**Artículo 20.-** La Junta de Gobierno deberá hacer públicos los informes anuales sobre la situación nacional en materia de seguridad de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, los planes anuales de trabajo elaborados por la Coordinación Ejecutiva Nacional, los informes anuales de actividades, los informes sobre el ejercicio presupuestal de la Coordinación Ejecutiva Nacional y los informes anuales de actividades del Consejo Consultivo.

La publicación a que se hace referencia en el párrafo anterior, se hará de manera amplia a la población en general en medios impresos y electrónicos y se difundirá entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades encargadas de la implementación del Mecanismo, tanto a nivel federal, como en las entidades federativas.

La Junta de Gobierno, a través de la Coordinación Ejecutiva Nacional, estará obligada a difundir estos informes a través del portal de internet que será creado para tales efectos y por los medios a su alcance.

La publicación y difusión de los informes se apegará a las disposiciones de protección de datos personales, reserva y confidencialidad de información previstas en las disposiciones jurídicas aplicables. Los informes de presupuesto serán públicos y distribuidos particularmente a las organizaciones de sociedad civil de defensa de derechos humanos y periodistas.

**Artículo 21.-** Las decisiones de la Junta de Gobierno serán tomadas en un proceso transparente, deliberativo y a través del voto por mayoría, mismo que deberá estar documentado en el acta de la sesión correspondiente e incluirá las opiniones y puntos de vista de los integrantes de la Junta de Gobierno e invitados. En caso de empate en la votación el Presidente tendrá voto de calidad.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán contar con la información necesaria previa a las sesiones para estar en posibilidades de resolver en la

misma. Si en algún caso no fuera suficiente y se requiriera de mayor información para la toma de decisiones, el Presidente decretará un receso y ordenará a la Secretaría Ejecutiva que provea de la información requerida. El receso no excederá de un plazo de setenta y dos horas.

**Artículo 22.-** Cuando la Junta de Gobierno analice y evalúe las medidas propuestas por la Unidad de Evaluación de Riesgos determinará: el otorgamiento, el no otorgamiento, la suspensión, la modificación de las Medidas o la no resolución, la cual tendrá como objetivo el allegarse de más información.

La Junta de Gobierno, en la resolución, deberá atender a los principios pro persona, a la perspectiva de género, al interés superior del niño y demás criterios de derechos humanos. Entre otros casos, cuando la solicitud de la medida sea notoriamente improcedente, se resolverá su no otorgamiento.

La determinación será notificada por escrito al Peticionario en un plazo máximo de diez días hábiles, a partir de la determinación de la Junta de Gobierno.

**Artículo 23.-** Respecto a las Medidas Urgentes de Protección determinadas y emitidas por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, la Junta de Gobierno podrá evaluar suspender y, en su caso, modificar dichas Medidas, a partir de la información proporcionada por la Unidad de Evaluación de Riesgos.

Para las decisiones que tome la Junta de Gobierno sobre estas medidas, se seguirán los principios establecidos para la toma de decisiones respecto de las Medidas Preventivas y de Protección, previstos en el artículo 22 de este Reglamento.

**Artículo 24.-** En cada sesión celebrada por la Junta de Gobierno se levantará un acta, aprobada y firmada por todos sus miembros y asistentes que se hará del conocimiento del Peticionario o Beneficiario. A estos últimos, se les otorgará una copia únicamente de la parte que concierne a la resolución de su caso.

Dentro de los cinco días hábiles siguientes a las sesiones, los integrantes e invitados permanentes de la Junta de Gobierno recibirán una copia de las actas de sesión y los invitados no permanentes únicamente aquellas en las que participaron.

**Artículo 25.-** Por solicitud de cualquier miembro de la Junta de Gobierno se podrá requerir la opinión o asesoría del Consejo Consultivo.

**Artículo 26.-** La Junta de Gobierno analizará las propuestas de reformas a las disposiciones normativas aplicables al tema, planteadas por el Consejo

Consultivo o la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis y, en caso de proceder, les dará trámite a través de la Coordinación Ejecutiva Nacional.

### **CAPÍTULO III. DEL CONSEJO CONSULTIVO**

**Artículo 27.-** El Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno, especializado en la protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Estará integrado por nueve consejeros, los cuales serán designados por organizaciones de la sociedad civil involucradas en la defensa y protección de los derechos humanos, así como en el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión, previa convocatoria de la Junta de Gobierno.

**Artículo 28.-** Además de las atribuciones que le confiere la Ley, el Consejo contará con las atribuciones siguientes:

**I.** Solicitar a la Junta de Gobierno o a la Coordinación Ejecutiva Nacional, por escrito o de cualquier otra forma, de acuerdo al caso en particular, información sobre las solicitudes, medidas otorgadas, beneficiarios o cualquier otra que resulte conveniente para el cumplimiento de sus funciones. La Junta de Gobierno y la Coordinación Ejecutiva Nacional quedarán obligadas a entregar dicha información sin dilación. Esta obligación se apegará a las disposiciones de protección de datos personales, reserva y confidencialidad de información previstas en las leyes de la materia;

**II.** Dar seguimiento a casos y emitir recomendaciones en los casos en que sean solicitadas por la Junta de Gobierno;

**III.** Opinar los manuales y protocolos elaborados por la Coordinación Ejecutiva Nacional, y

**IV.** Participar en eventos nacionales o internacionales a los que sean invitados, siempre y cuando no se afecte la implementación de Medidas de Prevención, Preventivas, de Protección y Medidas Urgentes de Protección que establece el Mecanismo, ni los recursos destinados a tales efectos.

Las comunicaciones, informes y demás documentación que el Consejo Consultivo tenga que remitir a la Junta de Gobierno, se realizará por conducto de la Secretaría Ejecutiva de la Junta de Gobierno.

**Artículo 29.-** Los consejeros deberán contar con las siguientes condiciones:

**I.** No desempeñar ningún cargo como servidor público;

**II.** Para el caso de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, tener experiencia comprobable en México o a nivel internacional, en la defensa o promoción de los derechos humanos o en el ejercicio del periodismo;



**III.** Para el caso de integrantes del sector académico, tener experiencia académica comprobable en la investigación de temas relativos a la defensa y promoción de los derechos humanos o en el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión, y

**IV.** Preferentemente, contar con experiencia comprobable en el campo de la evaluación de riesgo o en la protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos o Periodistas.

**Artículo 30.-** Los miembros del Consejo Consultivo elegirán, de entre ellos, a su presidente, por mayoría simple, en su primera sesión.

La Secretaría Ejecutiva coadyuvará en el procedimiento para la designación del presidente. Una vez designado, éste fungirá como moderador de todas las sesiones del propio Consejo.

En ausencia del Presidente, el Consejo elegirá a un Presidente interino por el tiempo que dure la ausencia o hasta que culmine el periodo, de conformidad con la guía de procedimientos que emita el Consejo.

**Artículo 31.-** El Consejo Consultivo sesionará ordinariamente de manera mensual. Se procurará que las sesiones del Consejo sean sucesivas a la terminación de las sesiones de la Junta de Gobierno.

La Presidencia podrá convocar a sesiones extraordinarias cuando lo juzgue conveniente, o a petición de los miembros del Consejo Consultivo para el cumplimiento de sus funciones.

Las convocatorias, el quórum de asistencia y el de votación, y demás cuestiones de carácter logístico para la celebración de las sesiones, se realizarán de conformidad con la Guía de Procedimientos que emita el Consejo Consultivo.

**Artículo 32.-** Cuando esté por concluir el periodo de encargo de uno o más Consejeros, el Consejo sesionará para definir sobre la ratificación de los mismos, en caso de que sea procedente.

Si se resuelve la no ratificación por mayoría de votos, o bien quedan algunas vacantes dentro del Consejo Consultivo, la renovación se hará a través de una convocatoria pública emitida por la Junta de Gobierno, previa opinión del Consejo Consultivo, conforme a los principios de publicidad y amplia difusión entre instituciones académicas, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

La Coordinación Ejecutiva Nacional llevará a cabo el registro de los candidatos, quienes contarán con un plazo de un mes para entregar sus solicitudes.

El Consejo Consultivo designará el método de elección de sus nuevos miembros.

Una vez elegidas las nuevas personas para integrar el Consejo, éste comunicará a la Junta de Gobierno los nuevos integrantes.

**Artículo 33.-** La participación en la Junta de Gobierno de los consejeros electos se hará de conformidad a la Guía de Procedimientos que emita el Consejo Consultivo.

**Artículo 34.-** El Consejo será el encargado de comisionar los estudios de evaluación de riesgo independiente para la resolución de las inconformidades interpuestas. Dichos estudios serán cubiertos por el Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Los estudios de evaluación de riesgo independientes tendrán que observar los siguientes principios:

- I. Independencia;
- II. Objetividad, y
- III. Confidencialidad por parte de dichas personas.

Los estudios de evaluación de riesgos se llevarán a cabo de acuerdo con las mejores metodologías, estándares internacionales y buenas prácticas.

#### **CAPÍTULO IV. DE LA COORDINACIÓN EJECUTIVA NACIONAL**

**Artículo 35.-** La Coordinación Ejecutiva Nacional es el órgano técnico operativo del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

**Artículo 36.-** La Coordinación Ejecutiva Nacional se compondrá por los representantes de las siguientes unidades auxiliares:

- I. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida;
- II. La Unidad de Evaluación de Riesgos, y
- III. La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.

**Artículo 37.-** Fungirá como Coordinador Ejecutivo, la persona titular de la unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación competente en materia de derechos humanos.

**Artículo 38.-** La Coordinación Ejecutiva Nacional tendrá, además de las atribuciones señaladas en la Ley, las siguientes:

- I. Coordinar las acciones que realicen las unidades auxiliares para el funcionamiento del Mecanismo;
- II. Remitir a la Junta de Gobierno la información generada por las Unidades auxiliares a su cargo;
- III. Participar en las sesiones de la Junta de Gobierno sólo con derecho a voz;
- IV. Participar en las sesiones del Consejo Consultivo sólo con derecho a voz;

**V.** Comunicar los acuerdos y resoluciones de la Junta de Gobierno a las autoridades encargadas de su ejecución dentro de los plazos que establece la Ley para la implementación de las Medidas;

**VI.** Elaborar el presupuesto operativo de la Coordinación Ejecutiva Nacional para aprobación por parte de la Junta de Gobierno;

**VII.** Elaborar y proponer para su aprobación a la Junta de Gobierno, los manuales y protocolos de las Medidas. En la elaboración la Coordinación Ejecutiva Nacional deberá utilizar un procedimiento participativo que involucre a Periodistas, Defensores de Derechos Humanos e instancias competentes;

**VIII.** Celebrar, en términos del artículo 8, fracción VI de la Ley, convenios de cooperación con las entidades federativas para hacer efectivas las medidas previstas en el Mecanismo para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas;

**IX.** Celebrar convenios y acuerdos con dependencias, entidades, instituciones públicas o privadas y demás organismos que resulten convenientes para el cumplimiento de los objetivos del Mecanismo;

**X.** Someter a consideración de la Junta de Gobierno, los nombramientos de los titulares de las unidades auxiliares y solicitar a las dependencias, en su caso, la designación de sus representantes;

**XI.** Realizar, con cargo al Fondo y previa aprobación de la Junta de Gobierno, los procedimientos de contratación, adquisición, arrendamiento de bienes y prestación de servicios, así como suscribir los contratos o pedidos respectivos y rescindirlos cuando proceda, con sujeción a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, así como a la normatividad y demás ordenamientos relacionados, y

**XII.** Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Mecanismo.

**Artículo 39.-** Cuando alguna de las unidades auxiliares necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra unidad auxiliar, ésta tendrá la obligación de proporcionarla inmediatamente, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, las resoluciones de la Junta de Gobierno y las determinaciones de la Coordinación Ejecutiva Nacional.

**Artículo 40.-** Los titulares de las unidades auxiliares, además de las condiciones mencionadas en Ley, deberán contar con las siguientes:

**I.** Título de licenciatura o su equivalente;

**II.** No haber sido sentenciado por delito doloso o inhabilitado como servidor público, y

**III.** No tener historial de violaciones a los derechos humanos.

Para la designación de los cargos antes señalados, se contará con perfiles técnicos debidamente aprobados por la Junta de Gobierno.

**Artículo 41.-** El Titular de la Coordinación Ejecutiva Nacional será suplido en sus ausencias por el Titular de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, el Titular de la Unidad de Evaluación de Riesgos o el Titular de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, en el orden mencionado.

## **CAPÍTULO V. DE LA UNIDAD DE RECEPCIÓN DE CASOS Y REACCIÓN RÁPIDA**

**Artículo 42.-** La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida es el órgano técnico y especializado de la Coordinación Ejecutiva Nacional.

**Artículo 43.-** Este órgano estará integrado por al menos 5 expertos en materia de evaluación de riesgo y protección. Uno de sus integrantes deberá ser experto en la defensa de derechos humanos y otro en el ejercicio del periodismo o libertad de expresión y deberán contar con 5 años de experiencia comprobables.

Corresponderá a la Coordinación Ejecutiva Nacional someter a la Junta de Gobierno, la designación de sus integrantes, para lo cual deberá comprobar la experiencia y especialidad mencionadas con un mínimo de dos años de práctica en la atención a víctimas. Se deberá comprobar también su capacidad de brindar asistencia psicológica especializada, orientación y asesoría jurídica.

Además de los dos integrantes mencionados, la Unidad contará con la participación de un representante de la Secretaría de Gobernación, uno de la Secretaría de Seguridad Pública y uno de la Procuraduría General de la República que cuente con la calidad de Agente del Ministerio Público de la Federación, todos con atribuciones para la implementación de las Medidas Urgentes de Protección. Dichos servidores públicos estarán comisionados por parte de sus dependencias para participar en los trabajos y en la toma de decisiones que requiera la Unidad, siempre y cuando dicha dependencia no esté involucrada en los hechos referidos por el peticionario o beneficiario.

## **CAPÍTULO VI. DE LA UNIDAD DE EVALUACIÓN DE RIESGOS**

**Artículo 44.-** La Unidad de Evaluación de Riesgos es el órgano técnico y científico de la Coordinación Ejecutiva Nacional, quien además de las atribuciones señaladas en la Ley, definirá un plan de protección integral de acuerdo a las características del Peticionario o Beneficiario.

La Unidad de Evaluación de Riesgos se integrará conforme a lo previsto en el artículo 22 de la Ley.

## **CAPÍTULO VII. DE LA UNIDAD DE PREVENCIÓN, SEGUIMIENTO Y ANÁLISIS**

**Artículo 45.-** La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis es el órgano técnico y especializado de la Coordinación Ejecutiva Nacional tendrá, además de las atribuciones señaladas en la Ley, las siguientes:

**I.** Elaborar las propuestas de modificación a las leyes y demás disposiciones que rigen al Mecanismo con el fin de dar mayor eficiencia a su funcionamiento;

**II.** Elaborar propuestas de políticas públicas dirigidas a la prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas;

**III.** Realizar actividades tendientes al fortalecimiento y evaluación de las medidas y prevención de futuras situaciones de riesgo, tales como capacitación, difusión y enlace institucional, y

**IV.** Las demás que prevea la Ley y este Reglamento.

**Artículo 46.-** La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis estará compuesta por al menos cinco personas. Al menos una deberá tener experiencia en la defensa de derechos humanos, otro en el ejercicio del periodismo o libertad de expresión y uno más deberá ser experto en sistematización de información y deberán contar con cinco años de experiencia comprobable.

## **TÍTULO TERCERO. DE LA COORDINACIÓN ENTRE AUTORIDADES**

### **CAPÍTULO I. DE LA COORDINACIÓN DEL MECANISMO CON AUTORIDADES FEDERALES Y OTRAS ENTIDADES**

**Artículo 47.-** Las resoluciones que emita la Junta de Gobierno serán obligatorias para las autoridades federales, cuya intervención sea necesaria para satisfacer las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección, en términos del artículo 4 de la Ley y con base en las facultades, atribuciones y capacidades institucionales.

**Artículo 48.-** En los casos donde surja duda sobre la competencia que le corresponde a cada una de las autoridades federales dentro del Mecanismo, se procederá en términos del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**Artículo 49.-** En caso necesario, para facilitar la coordinación de las autoridades del Mecanismo con las autoridades federales, con entidades o dependencias gubernamentales, con órganos constitucionales autónomos, con organizaciones internacionales, sociales e instituciones académicas, la Junta de Gobierno, a través de la Coordinación Ejecutiva Nacional, celebrará convenios que se registrarán por criterios de transparencia y pluralidad en los cuales se

establecerán los parámetros de actuación de cada una de las autoridades, a fin de lograr el cumplimiento y los objetivos del Mecanismo.

En los convenios, las partes deberán designar enlaces con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los compromisos.

## **CAPÍTULO II. DE LA COORDINACIÓN DEL MECANISMO CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**Artículo 50.-** Los convenios de cooperación celebrados con las entidades federativas, tienen como objeto la operación eficaz y eficiente del Mecanismo.

La Junta de Gobierno, a través de la Coordinación Ejecutiva Nacional, celebrará los convenios de cooperación con las entidades federativas.

**Artículo 51.-** Para la celebración de los convenios, se procurará establecer, además de las obligaciones señaladas en la Ley, las siguientes obligaciones por parte de las autoridades de las entidades federativas:

**I.** Ejecutar e implementar las Medidas Preventivas, de Prevención, de Protección y Urgentes de Protección que les sean solicitadas por la Coordinación Ejecutiva Nacional, y

**II.** Realizar el seguimiento puntual de las medidas que hayan sido implementadas en la entidad en cuya implementación tenga participación.

Para la adecuada implementación de las medidas decretadas por las entidades federativas, la Junta de Gobierno podrá solicitar, en su caso, el auxilio de la Federación en aquellos asuntos en que por su naturaleza determine deficiencias en su funcionamiento.

**Artículo 52.-** Serán compromisos de la Coordinación Ejecutiva Nacional:

**I.** Informar a las entidades federativas sobre la implementación de Medidas Preventivas, de Protección y Urgentes de Protección que corresponda implementar a las autoridades federales dentro de su demarcación. En el cumplimiento de esta obligación, las autoridades deberán valorar si se pone en riesgo al Beneficiario, y en ese caso, mantendrán reserva de dichas medidas;

**II.** Solicitar de manera oportuna a las entidades federativas, la ejecución de Medidas de Protección;

**III.** Comunicar los acuerdos y resoluciones de la Junta de Gobierno a las entidades federativas en un plazo no mayor a setenta y dos horas para que lleve a cabo la implementación de las medidas correspondientes, excepto aquellos casos que se describen en el artículo 26 de la Ley;

**IV.** Coadyuvar con las entidades federativas en la implementación de las medidas, cuando lo instruya la Junta de Gobierno;

**V.** Colaborar con las entidades federativas en cualquier otro acto relacionado con la aplicación del Mecanismo, y

**VI.** Exhortar a las entidades al cumplimiento de las Medidas.

## TÍTULO CUARTO. DE LA SOLICITUD

### CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 53.-** La solicitud podrá ser presentada por escrito, verbalmente, por teléfono o a través de cualquier otro medio de comunicación electrónica y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Datos de identificación del Peticionario o Beneficiario;
- II. Descripción de los hechos que conforman la agresión y lugar en donde éstos ocurren. En caso de solicitar medidas urgentes, deberá expresar las razones por las que considere necesarias dichas medidas;
- III. La descripción de la actividad que realiza como persona defensora de derechos humanos o periodista, y
- IV. Manifestación de la Persona Peticionaria de no ser Beneficiaria de otro mecanismo de protección, o bien, que desea renunciar a aquél, para solicitar éste.

Las solicitudes que no se presenten por escrito se deberán formalizar de esa manera en un plazo no mayor a ocho días hábiles a partir de su presentación, salvo que exista causa grave.

**Artículo 54.-** La solicitud deberá ser presentada directamente por el potencial Beneficiario. Cuando se vea impedido por causa grave podrá presentarla, con el carácter de Peticionario, un tercero en nombre de aquél. Una vez que desaparezca el impedimento, el Beneficiario deberá otorgar su consentimiento.

**Artículo 55.-** Todas las autoridades del Mecanismo que, a través de un potencial beneficiario, tengan conocimiento de hechos que pudieran ser motivo de atención, conforme a la Ley y este reglamento, deberán hacerlo del conocimiento, de manera inmediata, de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida.

La Coordinación Ejecutiva Nacional proporcionará los medios para que las solicitudes recibidas se canalicen ágilmente.

**Artículo 56.-** Cuando no medie solicitud, si una entidad conoce de una situación de riesgo en la que se encuentra una persona defensora de derechos humanos o un periodista, deberá hacer de su conocimiento a la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida para que se realicen las diligencias necesarias, a fin de contactar a la persona y, en caso de que se otorgue el consentimiento, se inicie el procedimiento.

## TÍTULO QUINTO. DE LAS MEDIDAS

### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 57.-** Todas las medidas serán analizadas, determinadas, implementadas y evaluadas de común acuerdo con el Beneficiario, salvo las excepciones de causa grave previstas en la Ley y en este Reglamento.

**Artículo 58.-** En la toma de decisiones y en la operación del Mecanismo se deberá priorizar la protección de la persona en riesgo.

El Mecanismo contemplará el diseño e implementación de un Plan de Protección Integral, que incluya Medidas de Protección y Medidas de Prevención.

### CAPÍTULO II. DE LAS MEDIDAS URGENTES DE PROTECCIÓN

**Artículo 59.-** Las Medidas Urgentes de Protección son aquellas que, por la gravedad de la situación o la inminencia del riesgo, deben aplicarse de manera urgente o inmediata para el resguardo de la vida, integridad, libertad o seguridad del Beneficiario.

**Artículo 60.-** Además de las medidas previstas en el artículo 32 de la Ley, se deberán considerar todas aquellas medidas necesarias para salvaguardar la vida, seguridad y libertad del Beneficiario de acuerdo al estudio de evaluación de acción inmediata y a las herramientas previstas en los Protocolos previstos en la fracción III del artículo 8 de la misma Ley.

**Artículo 61.-** En caso de duda sobre la oportunidad de otorgar medidas de protección o medidas urgentes de protección, las autoridades competentes deberán optar por el otorgamiento de las urgentes.

**Artículo 62.-** Las Medidas Urgentes de Protección serán temporales y se determinará su duración a partir de los resultados que arroje el estudio de evaluación de acción inmediata. Las medidas estarán vigentes hasta que la Junta de Gobierno decida sobre las mismas, salvo que se acredite fehacientemente que resultan innecesarias.

En la determinación de la temporalidad, las autoridades estarán obligadas a prevenir que el Beneficiario no quede desprotegido en ningún momento.

### CAPÍTULO III. DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE PROTECCIÓN

**Artículo 63.-** Las Medidas Preventivas son el conjunto de acciones y medios cuya implementación permite anticiparse, a fin de evitar la consumación de las agresiones.

**Artículo 64.-** Pueden ser Medidas Preventivas las siguientes:



- I. Instructivos y Manuales;
- II. Cursos de autoprotección, tanto individuales como colectivos;
- III. Acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas;
- IV. Las demás que sean necesarias para evitar cualquier tipo de afectación a la integridad del Beneficiario.

**Artículo 65.-** Las Medidas de Protección son aquéllas mediante las cuales se enfrenta el riesgo y se protegen los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario.

**Artículo 66.-** Pueden ser medidas de protección las siguientes:

- I. Entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital;
- II. Seguridad de inmuebles e instalación de sistemas de seguridad;
- III. Vigilancia a través de patrullajes;
- IV. Chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados y otros medios físicos de protección;
- V. Resguardo del Beneficiario y, en su caso, los medios necesarios para su subsistencia durante la implementación de la medida;
- VI. Servicios relacionados con cuestiones de logística y operación, y
- VII. Las demás que sean necesarias para evitar cualquier tipo de afectación a la integridad del Beneficiario.

**Artículo 67.-** Las Medidas Preventivas y de Protección serán temporales y se determinará su duración a partir de los resultados del estudio de evaluación de riesgo; periódicamente se revisará su procedencia.

La temporalidad de las Medidas Preventivas y de Protección está sujeta a modificación. El órgano competente para determinar el aumento o disminución de la duración de las medidas es la Junta de Gobierno.

#### **CAPÍTULO IV. DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN**

**Artículo 68.-** Pueden ser Medidas de Prevención dirigidas a reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones, así como a combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición, las siguientes:

- I. Difusión a nivel federal, estatal y municipal del Mecanismo y las obligaciones de las autoridades con las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en cuanto a su protección;
- II. Cursos de capacitación dirigidos a los funcionarios de las entidades federativas sobre derechos humanos y periodistas, respecto de la Ley, el Reglamento, evaluación de riesgo, y demás documentos derivados del Mecanismo;
- III. Difusión de las declaraciones públicas de los funcionarios sobre la importancia del trabajo de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y

Periodistas, criterios nacionales e internacionales en la materia, así como otros documentos afines;

**IV.** Creación de conciencia pública de la importancia del trabajo de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como de los instrumentos internacionales relevantes sobre el derecho y la responsabilidad de los individuos, grupos y órganos de la sociedad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente, y

**V.** Recabar, analizar y publicar los datos relativos a las agresiones que sufren los beneficiarios.

**Artículo 69.-** El diseño y la aplicación de las Medidas de Prevención corresponden a las autoridades federales y a las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias. En los convenios de cooperación se promoverá la existencia de unidades auxiliares encargadas de la promoción de políticas públicas en la materia.

**Artículo 70.-** Las Medidas de Prevención incentivarán la elaboración de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia, con la finalidad de evitar potenciales agresiones a las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, diseñar y elaborar los planes correspondientes, en términos del artículo 41 de la Ley. Para estos efectos, contarán con la colaboración de la Coordinación Ejecutiva Nacional, a través de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.

**Artículo 71.-** La base de datos a que se refiere el artículo 23 de la Ley, estará a cargo de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis. Dicha base deberá contener:

- I.** El número de solicitudes presentadas;
- II.** El número de solicitudes aceptadas;
- III.** El número de solicitudes desechadas;
- IV.** Las Medidas de Prevención, Preventivas, de Protección y Urgentes de Protección otorgadas;
- V.** La eficacia de las medidas;
- VI.** La identificación de patrones de agresiones;
- VII.** La distribución geográfica de los patrones de agresión;
- VIII.** El aumento o disminución de la agresión, y
- IX.** Identificación de los agresores.

La base de datos no contendrá información confidencial, reservada o datos personales.

**Artículo 72.-** La Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con los convenios de coopera-

ción que al efecto se suscriban, promoverán el reconocimiento público y social de la labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas como actores fundamentales en la consolidación del Estado democrático de derecho.

En las campañas, medios de difusión, publicaciones y demás acciones de promoción de la labor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que promueva el Mecanismo, se deberá tomar en cuenta la opinión del Consejo Consultivo.

**Artículo 73.-** La Federación y las entidades federativas, a través de sus autoridades competentes, deberán investigar dentro de un plazo razonable y, en su caso, sancionar las agresiones que agravan al Peticionario o Beneficiario. Dicha investigación deberá conducirse de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, los convenios de cooperación, y los estándares internacionales de derechos humanos.

**Artículo 74.-** La Federación promoverá, a propuesta de la Junta de Gobierno, las políticas públicas y reformas o adiciones legislativas necesarias para mejorar la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, conforme a la normatividad aplicable.

## **TÍTULO SEXTO. DEL PROCEDIMIENTO**

### **CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES AL PROCEDIMIENTO**

**Artículo 75.-** Cuando cualquier órgano del Mecanismo tome cualquier determinación deberá de comunicársela al Beneficiario o Peticionario o de ser el caso a su representante, en la medida en que éste tenga interés en dicha determinación. La comunicación se realizará mediante el formato establecido para tales efectos.

De igual forma, deberán comunicar las determinaciones a las autoridades federales o de las entidades federativas que participen en la implementación de Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección.

**Artículo 76.-** En el primer contacto, y una vez realizado el estudio de evaluación de riesgo con posterioridad a la implementación de las medidas, el servidor público de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida hará saber al Beneficiario o Peticionario o a su representante, el derecho con que cuenta para presentar la denuncia o querrela por los hechos posiblemente constitutivos de delito.

**Artículo 77.-** La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida auxiliará al Beneficiario o Peticionario o en su caso, a su representante, si así

lo requiere, para la presentación de la denuncia o querrela correspondiente, brindándole el asesoramiento necesario y oportuno para tal fin.

## **CAPÍTULO II. DE LA DETERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

**Artículo 78.-** La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida determinará, en su evaluación preliminar, si el Beneficiario o Peticionario o las personas previstas por el artículo 24 de la Ley, se encuentran en situación de riesgo inminente. De ser el caso, determinará el inicio del procedimiento extraordinario.

En todos los demás casos, serán aplicables las disposiciones del procedimiento ordinario.

**Artículo 79.-** El titular de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida determinará el procedimiento correspondiente con base en los protocolos aprobados por la Junta de Gobierno.

**Artículo 80.-** Para determinar si el Beneficiario o Peticionario se encuentra en situación de riesgo inminente, se atenderá a la definición prevista en este Reglamento.

**Artículo 81.-** Para la determinación de las medidas urgentes de protección, el titular de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida consultará a los representantes de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Seguridad Pública en dicha Unidad.

## **CAPÍTULO III. DEL PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO**

**Artículo 82.-** El procedimiento extraordinario es aquél tendiente al otorgamiento de Medidas Urgentes de Protección, para eliminar o acortar inmediatamente la afectación a la libertad, la agresión inminente a la vida o integridad del Peticionario o Beneficiario.

**Artículo 83.-** La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida deberá realizar un estudio de evaluación de acción inmediata, a fin de determinar el nivel y carácter del riesgo, las medidas y si el potencial Beneficiario o Peticionario es defensor de derechos humanos o periodista.

Dicho estudio se efectuará dentro de las primeras tres horas contadas a partir de la recepción de la solicitud, con anterioridad a la determinación de las Medidas Urgentes de Protección.

**Artículo 84.-** Para la elaboración del estudio de evaluación de acción inmediata, la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida tomará en cuenta lo siguiente:

- I. Antecedentes;
- II. Hechos que conforman la agresión;
- III. Actividad del potencial Beneficiario o Peticionario, sea como defensor de derechos humanos o como periodista;
- IV. El lugar de ejercicio de la actividad del potencial Beneficiario o Peticionario, y
- V. Contexto en el que se desarrolla.

**Artículo 85.-** El estudio de evaluación de acción inmediata determinará:

- I. Situación general de riesgo;
- II. Las Medidas Urgentes de Protección a implementar, en tanto se lleve a cabo el estudio de evaluación de riesgo ordinario;
- III. La temporalidad de las Medias Urgentes de Protección, y
- IV. La autoridad responsable de implementarlas.

**Artículo 86.-** La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida deberá considerar los principios de idoneidad, pertinencia, eficacia y oportunidad en la determinación y emisión de las medidas.

**Artículo 87.-** Una vez emitidas las Medidas Urgentes de Protección, la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida deberá ordenar la implementación de las medidas urgentes de protección o solicitar la ejecución inmediata, la cual no podrá exceder de nueve horas, a partir de la emisión de las medidas.

La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida podrá auxiliarse, para la implementación y ejecución de las medidas, de las autoridades federales o de las entidades federativas, con arreglo a los convenios de cooperación celebrados.

La implementación de las Medidas Urgentes de Protección podrá efectuarse, conjunta o separadamente por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad Pública o cualquier otra dependencia de la administración pública, con bienes o servicios que se encuentren a su disposición. De no contar en ese momento con los bienes o servicios necesarios para atender la situación de riesgo, la Coordinación Ejecutiva Nacional podrá adquirirlos o contratarlos con cargo al Fondo y deberá informar dentro de los dos días hábiles siguientes dicha situación a la Junta de Gobierno, quien en su siguiente sesión discutirá la conveniencia de ratificar tales actos.

**Artículo 88.-** Una vez otorgadas las Medidas Urgentes de Protección al Beneficiario o Peticionario, se remitirá a la Unidad de Evaluación de Riesgos el expediente del caso para el inicio del procedimiento ordinario.

**Artículo 89.-** En el documento mediante el cual se otorguen las medidas establecidas en la Ley y en este Reglamento, el Beneficiario o Peticionario firmará de conformidad que se hacen de su conocimiento los supuestos de uso indebido de las mismas.

#### **CAPÍTULO IV. DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

**Artículo 90.-** El procedimiento ordinario es aquél tendiente al otorgamiento de Medidas Preventivas o de Protección, a fin de disminuir el nivel de riesgo del Peticionario o Beneficiario.

El Estudio de Evaluación de Riesgo se elaborará con la participación y opinión de la persona beneficiaria.

**Artículo 91.-** Cuando la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida considere en su evaluación preliminar que el caso no es de alto riesgo, iniciará el procedimiento ordinario y deberá remitir la solicitud inmediatamente a la Unidad de Evaluación de Riesgos, para que elabore el estudio de evaluación de riesgo, con la finalidad de determinar el nivel de riesgo, el Beneficiario o Peticionario y medidas a otorgar.

El estudio de evaluación de riesgo deberá elaborarse en un plazo no mayor a diez días naturales a partir de la recepción de la solicitud o de la remisión del expediente por parte de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida.

**Artículo 92.-** Para la elaboración del estudio de evaluación de riesgo, el cual deberá realizarse conforme a las mejores metodologías, estándares internacionales y buenas prácticas, la Unidad de Evaluación de Riesgos tomará en cuenta:

- I.** Antecedentes;
- II.** Análisis de los hechos que conforman la agresión;
- III.** Análisis de la actividad del Peticionario o Beneficiario, sea como defensor de derechos humanos o como periodista, y
- IV.** Análisis del contexto en el que desarrolla su actividad profesional el Peticionario o Beneficiario.

El estudio de evaluación de riesgo analizará el nivel de riesgo, la vulnerabilidad, así como los riesgos detectados, y podrá emitir conclusiones y recomendaciones.

**Artículo 93.-** Una vez que la Unidad de Evaluación de Riesgos defina las medidas propuestas, la Junta de Gobierno, en su siguiente sesión, determinará, decretará, evaluará, suspenderá y en su caso, modificará las medidas.

Para ello, considerará los principios de idoneidad, pertinencia, eficacia y oportunidad.

**Artículo 94.-** Una vez determinadas las Medidas Preventivas y de Protección por la Junta de Gobierno, la Coordinación Ejecutiva Nacional deberá comunicarlas a las autoridades competentes de su implementación y ejecución en un plazo no mayor a setenta y dos horas, y se asegurará que las medidas sean implementadas en un plazo no mayor a treinta días naturales.

La Junta de Gobierno, a través de la Coordinación, solicitará a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, o a cualquier otra dependencia de la administración pública, la implementación de las medidas de protección.

La Secretaría de Gobernación o cualquier otra dependencia de la administración pública podrán implementar dichas medidas con bienes o servicios que se encuentren a su disposición. De no contar en ese momento con los bienes o servicios necesarios para atender la situación de riesgo, las autoridades encargadas de su implementación deberán solicitar su adquisición o contratación a la Coordinación Ejecutiva Nacional para que se proceda conforme a lo previsto en el presente reglamento.

**Artículo 95.-** En el documento mediante el cual se otorguen al Beneficiario o Peticionario las medidas establecidas en la Ley y en este Reglamento, firmará de conformidad que se hacen de su conocimiento los supuestos de uso indebido de las mismas.

## **CAPÍTULO V. DE LA EVALUACIÓN, REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS**

**Artículo 96.-** El Beneficiario o Peticionario podrá solicitar la revisión de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección.

La solicitud de revisión se podrá hacer extensiva al estudio de evaluación de riesgo o al estudio de evaluación de acción inmediata.

**Artículo 97.-** La solicitud se presentará a la Junta de Gobierno a través de la Coordinación Ejecutiva Nacional, la cual presentará una propuesta de continuidad, modificación, ampliación o disminución de las medidas.

**Artículo 98.-** Las Medidas Preventivas, las Medidas de Protección y las Medidas Urgentes de Protección otorgadas podrán ser modificadas, ampliadas o disminuidas a partir de los resultados de las revisiones periódicas.

Las medidas serán modificadas cuando las que se apliquen no sean las adecuadas para proteger la vida, integridad, libertad y seguridad del Beneficiario o Peticionario.

Las medidas serán ampliadas cuando se determine que no han sido suficientes o no bastan para proteger la vida, integridad, libertad y seguridad del Beneficiario.

Las medidas serán disminuidas, cuando el impacto de la medida implementada haya logrado reducir el riesgo, sin que este haya desaparecido. Su disminución no deberá favorecer un nuevo aumento del riesgo.

**Artículo 99.-** Corresponde a la Unidad de Evaluación de Riesgos dar seguimiento periódico a las medidas otorgadas, conforme a los resultados del estudio de evaluación de riesgo, y presentar oportunamente a la Junta de Gobierno la propuesta de modificación. Para dicha propuesta, la Unidad deberá tomar en consideración los requerimientos del Beneficiario y se allegará de toda la información necesaria.

## **CAPÍTULO VI. DE LA TERMINACIÓN DE LAS MEDIDAS**

**Artículo 100.-** Las medidas podrán darse por terminadas cuando así lo solicite el Beneficiario o Peticionario o lo determine la Junta de Gobierno.

**Artículo 101.-** Las medidas podrán darse por terminadas en cualquier momento cuando así lo exprese el Beneficiario o Peticionario, para ello, se requerirá que lo haga constar por escrito. En caso de que el riesgo no haya cesado, deberá manifestar que conoce dicha situación, pero que es su voluntad la terminación de las medidas.

La terminación en este caso deberá ser confirmada por la Junta de Gobierno en su siguiente sesión o en sesión extraordinaria que se convoque para tal efecto.

Corresponde a la Coordinación Ejecutiva Nacional canalizar a la Junta de Gobierno de manera inmediata toda petición de terminación de las medidas por parte algún Beneficiario o Peticionario.

La resolución que dé por terminadas las medidas no impide al Beneficiario o Peticionario solicitarlas nuevamente.

**Artículo 102.-** La Junta de Gobierno podrá dar por terminadas las medidas cuando se constate, mediante la actualización del estudio de evaluación de riesgo, que el nivel de riesgo ha disminuido a tal grado que ya no son necesarias para la protección de la vida, integridad, libertad y seguridad del Beneficiario o Peticionario.

La Unidad de Evaluación de Riesgos será responsable de llevar a cabo el estudio correspondiente y presentar la propuesta a la Junta de Gobierno.

Para la toma de esta decisión la Junta de Gobierno requerirá que el Beneficiario o Peticionario esté presente en la sesión. Para decretar la terminación



de medidas será necesario el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Junta de Gobierno.

Si no existen suficientes evidencias o hay duda de que el riesgo persista, la Junta de Gobierno deberá decidir en favor de la continuidad provisional de las medidas, en tanto la Unidad de Evaluación de Riesgos aporta nuevos elementos.

**Artículo 103.-** Las medidas otorgadas podrán retirarse cuando el Beneficiario o Peticionario haga uso indebido de las mismas de manera deliberada y reiterada o que agraven el riesgo en que se encuentra. Esta decisión recaerá en la Junta de Gobierno.

Antes de dar por terminadas las medidas, la Unidad de Evaluación de Riesgos deberá apercibir al Beneficiario o Peticionario de la situación de irregularidad detectada y deberá escuchar las explicaciones del Beneficiario o Peticionario. Sólo se darán por terminadas de manera definitiva cuando se repita el uso indebido de las medidas después de este apercibimiento.

**Artículo 104.-** Las Medidas de Protección se pueden suspender a solicitud del Beneficiario o Peticionario, por cambio de residencia, por viajes o estancias en el extranjero, entre otras circunstancias, para lo cual deberá notificar por escrito a la Coordinación Ejecutiva Nacional, con al menos cinco días hábiles de anticipación las razones por las que solicita la suspensión.

Las medidas se implementarán al regreso de la persona beneficiaria o peticionaria, previa comunicación a la Coordinación Ejecutiva Nacional de la fecha y hora de su regreso. La suspensión por este motivo, con acuerdo de la persona beneficiaria, no requiere de decisión de la Junta de Gobierno.

**Artículo 105.-** La notificación de la resolución que modifique, termine o suspenda las medidas Preventivas, las Medidas de Protección y las Medidas Urgentes de Protección, se realizará durante el día hábil siguiente de su emisión a las autoridades federales o de las entidades federativas que participen en su implementación, para lo cual podrán utilizarse medios electrónicos.

## **CAPÍTULO VII. DE LAS INCONFORMIDADES**

**Artículo 106.-** Para que una inconformidad sea admisible, además de los requisitos establecidos en el artículo 55 de la Ley, deberá ser suscrita por el propio Peticionario o Beneficiario y presentarse ante la Secretaría Ejecutiva de la Junta de Gobierno.

**Artículo 107.-** La inconformidad deberá ser presentada en un plazo de treinta días naturales contados a partir de que se tenga conocimiento del acto por el cual se está inconformando, a partir de la notificación del acuerdo impugnado, o de que el Peticionario o Beneficiario hubiese sabido sobre la

resolución definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección.

**Artículo 108.-** La inconformidad procede en contra de:

**I.** Las resoluciones de la Junta de Gobierno, de la Coordinación Ejecutiva Nacional y de las unidades auxiliares, respecto de la imposición o negación de las Medidas Preventivas y de las Medidas de Protección;

**II.** El deficiente o insatisfactorio cumplimiento de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección, por parte las autoridades encargadas de su implementación y ejecución, y

**III.** El rechazo de las decisiones de la Junta de Gobierno, por parte de las autoridades encargadas de la implementación de Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección otorgadas al Beneficiario.

**Artículo 109.-** La inconformidad del procedimiento ordinario deberá resolverse en la siguiente sesión de la Junta de Gobierno. Para dar respuesta a la inconformidad planteada, la Junta de Gobierno, a través del Coordinador Ejecutivo Nacional, solicitará a la Unidad de Evaluación de Riesgos, un nuevo estudio.

Cuando la Unidad de Evaluación de Riesgos elabore el nuevo estudio de evaluación de riesgo solicitado por la Junta de Gobierno, éste será remitido a la Coordinación Ejecutiva Nacional, la que realizará un dictamen que será sometido para su votación a la Junta de Gobierno.

Cuando el objeto de la inconformidad sea por una resolución de la Junta de Gobierno, la Coordinación Ejecutiva Nacional elaborará un proyecto de nuevo dictamen que será puesto a consideración de la Junta de Gobierno, el cual tendrá que ser votado por las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, y cuyo resultado será definitivo.

Cuando el objeto de inconformidad sea en contra de resoluciones de la Coordinación Ejecutiva Nacional o de las Unidades auxiliares, resolverá directamente la Junta de Gobierno.

Cuando el objeto de la inconformidad sea por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento de las medidas, la Junta de Gobierno solicitará a la Unidad de Evaluación de Riesgos elaborar un dictamen tomando en cuenta la opinión del Beneficiario o Peticionario, el cual se remitirá a la Junta de Gobierno para su resolución.

En el caso de que la inconformidad se deba al rechazo de las decisiones de la Junta de Gobierno, por parte de las autoridades encargadas de la implementación de las medidas, la Coordinación Ejecutiva Nacional exhortará a las autoridades respectivas a su cumplimiento y garantizará la protección del beneficiario, señalando las sanciones que establece la Ley, y deberá garantizar la protección del Beneficiario.

De persistir la inconformidad, el Consejo Consultivo comisionará un estudio de evaluación de riesgo independiente, que será remitido a la Coordina-

ción Ejecutiva Nacional quién elaborará un nuevo dictamen que será sometido a la Junta de Gobierno, debiendo ser aprobado por dos terceras partes de los miembros presentes, y cuyo resultado será definitivo.

**Artículo 110.-** En el caso del procedimiento extraordinario, la inconformidad se presentará ante la Coordinación Ejecutiva Nacional, quien deberá resolver la inconformidad en un plazo máximo de doce horas.

Se deberá informar de dicha inconformidad a la Junta de Gobierno y al Consejo Consultivo.

**Artículo 111.-** La interposición de la inconformidad debe ser hecha por el Peticionario o Beneficiario, ya sea de manera verbal, escrita o a través de cualquier medio acordado, en el plazo establecido en la Ley y este Reglamento.

**Artículo 112.-** La inconformidad deberá ser presentada en un plazo de hasta diez días naturales contados a partir de que se tenga conocimiento del acto por el cual se está inconformando, a partir de la notificación del acuerdo impugnado, o de que el Peticionario o Beneficiario hubiese sabido sobre la resolución definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de las Medidas Urgentes de Protección.

**Artículo 113.-** La inconformidad procede en contra de:

**I.** Resoluciones de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida relacionadas con el acceso al procedimiento extraordinario o la imposición o negación de las medidas urgentes de protección;

**II.** El deficiente o insatisfactorio cumplimiento de las Medidas Urgentes de Protección, y

**III.** El rechazo de manera expresa o tácita, de las decisiones de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, relacionadas con las medidas urgentes de protección.

**Artículo 114.-** La inconformidad deberá presentarse ante la Coordinación Ejecutiva Nacional quien tendrá que resolver en un plazo máximo de doce horas.

## TRANSITORIOS

**Primero.-** El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.-** Las normas y demás disposiciones administrativas que se encuentren vigentes antes de la publicación del presente Reglamento, continuarán aplicándose en lo que no se opongan a lo previsto en el mismo.

**Tercero.-** Las personas defensoras de derechos humanos y los periodistas que actualmente sean beneficiarios de algún otro mecanismo o sistema que le otorgue medidas por parte de las autoridades, continuarán recibiendo dicha protección. En el caso de que éstas opten por renunciar a aquél, para incorporarse a este Mecanismo, se garantizará en todo momento la no suspensión de medidas.

**Cuarto.-** Los manuales y protocolos deberán de ser aprobados por la Junta de Gobierno a más tardar a los dos meses a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento.

**Quinto.-** Una vez instalado el primer Consejo Consultivo y en el término de dos meses, dicho órgano elaborará su guía de procedimientos.

**Sexto.-** Los convenios de cooperación con las entidades federativas celebrados con anterioridad a la expedición del presente Reglamento, continuarán vigentes.

**Séptimo.-** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Reglamento deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de la República, por lo que no requerirán de ampliaciones presupuestales adicionales y no se incrementarán sus presupuestos regularizables para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes. Cualquier modificación a su estructura orgánica se realizará mediante movimientos compensados conforme a las disposiciones aplicables.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil doce.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.**- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Alejandro Alfonso Poiré Romero.**- Rúbrica.- La Secretaria de Relaciones Exteriores, **Patricia Espinosa Cantellano.**- Rúbrica.- El Secretario de Seguridad Pública, **Genaro García Luna.**- Rúbrica.

**DECRETO 4912 DE 2011 (DICIEMBRE 26) POR EL CUAL  
SE ORGANIZA EL PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y  
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA, LA LIBERTAD,  
LA INTEGRIDAD Y LA SEGURIDAD DE PERSONAS, GRUPOS  
Y COMUNIDADES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE LA  
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**  
en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, el Decreto-ley 4065 de 2011 y en concordancia con el artículo 15 numeral 3 del Decreto-ley 2893 de 2011,

**CONSIDERANDO:**

Que es obligación del Estado la protección integral de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo.

Que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2893 de 2011, el Ministerio del Interior tiene como una de sus funciones diseñar e implementar las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos en coordinación con las demás entidades competentes, así como la prevención a las violaciones de estos y la observancia al Derecho Internacional Humanitario, con un enfoque integral, diferencial y social.

Que se hace necesario unificar los Programas de Protección existentes con el fin de proteger de manera oportuna, idónea y eficaz a las poblaciones que lo requieran, así como optimizar los recursos, financieros, humanos y físicos que actualmente existen,

**DECRETA:**

**TÍTULO 1. DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPÍTULO I. Del Programa de Prevención y Protección**

**Artículo 1°. Objeto.** Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas,

grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.

**Artículo 2°. Principios.** Además de los principios constitucionales y legales que orientan la función administrativa, las acciones en materia de prevención y protección, se regirán por los siguientes principios:

**1. Buena fe:** Todas las actuaciones que se surtan ante el programa, se ceñirán a los postulados de la buena fe.

**2. Causalidad:** La vinculación al Programa de Prevención y Protección, estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

Los interesados en ser acogidos por el programa deben demostrar, siquiera sumariamente, dicha conexidad.

**3. Complementariedad:** Las medidas de prevención y protección se implementarán sin perjuicio de otras de tipo asistencial, integral o humanitario que sean dispuestas por otras entidades.

**4. Concurrencia:** La Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y demás autoridades del orden nacional, los municipios y departamentos aportarán las medidas de prevención y protección de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, para la garantía efectiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de su población objeto.

**5. Consentimiento:** La vinculación al Programa de Prevención y Protección requerirá de la manifestación expresa, libre y voluntaria por parte del protegido respecto de la aceptación o no de su vinculación.

**6. Coordinación:** El Programa de Prevención y Protección actuará ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónicamente con la Policía Nacional, demás autoridades del orden nacional, departamental y municipal, para la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad, y la seguridad personal de su población objeto.

**7. Eficacia:** Las medidas tendrán como propósito prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación.

**8. Enfoque Diferencial:** Para la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección.

**9. Exclusividad:** Las medidas de protección estarán destinadas para el uso exclusivo de los protegidos del programa.

**10. Goce Efectivo de Derechos:** Para su planeación, ejecución, seguimiento y evaluación el Programa de Prevención y Protección tendrá en cuenta el conjunto de derechos constitucionales fundamentales de los que son titulares los protegidos, en el marco del principio de correlación entre deberes y derechos.

**11. Idoneidad:** Las medidas de prevención y protección serán adecuadas a la situación de riesgo y procurarán adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos.

**12. Oportunidad:** Las medidas de prevención y protección se otorgarán de forma ágil y expedita.

**13. Reserva Legal:** La información relativa a solicitantes y protegidos del Programa de Prevención y Protección es reservada. Los beneficiarios de las medidas también están obligados a guardar dicha reserva.

**14. Subsidiariedad:** El municipio, o en su defecto el departamento, de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, y en el marco de la colaboración administrativa y el principio de subsidiariedad, adoptará las medidas necesarias para prevenir la violación de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad o la protección de estos derechos.

**15. Temporalidad:** Las medidas de protección tienen carácter temporal y se mantendrán mientras subsista un nivel de riesgo extraordinario o extremo, o en tanto la persona permanezca en el cargo, según el caso. Las medidas de prevención son temporales y se mantendrán en tanto persistan las amenazas o vulnerabilidades que enfrenten las comunidades o grupos.

**Artículo 3º. Definiciones.** Para efectos del presente decreto se entenderá por:

**1. Activista:** Persona que interviene activamente en la defensa de los derechos humanos. La acreditación de una persona como activista, se efectuará mediante certificación que expida por la respectiva organización o grupo al que pertenece o por una autoridad legalmente reconocida.

**2. Activista Sindical:** Persona que interviene activamente en la defensa de los intereses laborales de un grupo de personas organizadas en un sindicato o con la expectativa seria y real de asociarse como tal. La acreditación de una persona como activista sindical será expedida por la respectiva organización social o sindical.

**3. Amenaza:** Factor del riesgo que comprende las situaciones o hechos externos con la potencialidad de causar daño a una persona, grupo o comunidad, a través de una acción intencionada y por cualquier medio.

**4. Capacidad:** Comprende los recursos, destrezas y habilidades, tanto institucionales como sociales, con los que cuenta una persona, un grupo o una

comunidad, para enfrentar una amenaza, con el objeto de evitar o mitigar un riesgo.

**5. Dirigente o Representante:** Persona que ocupa un cargo directivo o ejerce la representación de una organización o grupo al que pertenece. La acreditación de una persona como dirigente o representante será expedida por la misma organización o grupo del que hace parte.

**6. Dirigentes políticos:** Personas que siendo miembros activos de un partido o movimiento político reconocido por el Consejo Nacional Electoral, hacen parte de sus directivas estatutarias, o que, cuentan con aval para participar en representación del mismo en elecciones para ocupar un cargo de representación popular. La acreditación de una persona como dirigente político, será expedida, según el caso por el Consejo Nacional Electoral, o por el respectivo Partido o Movimiento Político.

**7. Dirigente Sindical:** Persona que siendo miembro activo de una organización sindical legalmente reconocida, ejerce a su vez, un cargo directivo. La acreditación de una persona como Dirigente Sindical se efectuará con el registro de la estructura organizativa del sindicato, según las certificaciones expedidas por el Ministerio del Trabajo, con base en los documentos depositados por las organizaciones sindicales.

**8. Evaluación de Riesgo:** Proceso mediante el cual se realiza un análisis de los diferentes factores de riesgo a fin de determinar el nivel del mismo, que para los presentes efectos puede ser ordinario, extraordinario o extremo.

**9. Medidas de protección:** Acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos.

**10. Medidas de prevención en el marco del Programa:** Acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado para el cumplimiento del deber de prevención en lo que se refiere a la promoción del respeto y garantía de los derechos humanos de los sujetos protegidos del programa.

**11. Núcleo Familiar:** Hace referencia al cónyuge o compañero (a) permanente, a los hijos y a los padres del solicitante o protegido, quienes de manera excepcional, podrán ser beneficiarios de medidas si ostentan un nivel de riesgo extraordinario o extremo y exista nexo causal entre dicho nivel de riesgo y la actividad o función política, social o humanitaria del tal solicitante o protegido.

**12. Prevención:** Deber permanente del Estado colombiano consistente en adoptar, en el marco de una política pública articulada, integral y diferencial, todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la ley, promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a su jurisdicción.

**13. Protección:** Deber del Estado colombiano de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordi-



nario o extremo, que sean objeto de este Programa, con el fin de salvaguardar sus derechos.

**14. Recursos Físicos de soporte a los esquemas de seguridad:** Son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas y consisten, entre otros, en vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto.

**15. Riesgo:** Probabilidad de ocurrencia de un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, en unas condiciones determinadas de modo, tiempo y lugar.

**16. Riesgo Extraordinario:** Es aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa, respecto de su población y siempre que reúna las siguientes características:

- a) Que sea específico e individualizable.
- b) Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas.
- c) Que sea presente, no remoto ni eventual.
- d) Que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos.
- e) Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso.
- f) Que sea claro y discernible.
- g) Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.
- h) Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

**17. Riesgo Extremo:** Es aquel que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente.

**18. Riesgo Ordinario:** Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección.

**19. Servidor público:** Persona que hace parte de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado, de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios

**20. Testigo:** Es la persona que tiene conocimiento directo y presencial de la comisión de una violación a los derechos humanos o una infracción al Derecho Internacional Humanitario y que, en tal virtud, su vida, libertad, integridad o seguridad se encuentra en riesgo extraordinario o extremo, independientemente de que se hayan o no iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.

**22. Víctima:** Persona que individual o colectivamente ha sufrido un daño, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Para los efectos del presente decreto también se considera víctima a aquella persona a que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, sin tener en cuenta la limitación temporal a que esta norma se refiere, indistintamente que en los casos de reclamación de tierras o de reparación, se empleen otros procedimientos judiciales o administrativos para acceder a dicha reclamación. La acreditación de dicha calidad podrá hacerse mediante la inscripción en el Registro Único de Víctimas a que se refiere el capítulo 2 de la mencionada ley o haciendo uso de otros mecanismos.

**23. Vulnerabilidad:** Es el nivel de exposición a la amenaza, pérdida, daño o sufrimiento de personas, grupos o comunidades. La vulnerabilidad puede estar asociada a condiciones de discriminación.

**24. Zona de Riesgo:** Es aquella área geográfica en donde puede materializarse el riesgo para la persona, grupo o comunidad sujeto de las medidas de prevención y/o protección.

## CAPÍTULO II. Estrategias

**Artículo 4°. Prevención.** El Ministerio del Interior, asesorará técnicamente a las entidades territoriales en la formulación de políticas de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario y en la incorporación de un enfoque de derechos en los diferentes instrumentos de planeación y sus estrategias de implementación en el ámbito municipal y departamental. Para ello la Unidad Nacional de Protección apoyará al Ministerio del Interior.

Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 31 de la Ley 1448 de 2011.

**Artículo 5°. Protección.** La población objeto de protección del Programa de que trata este Decreto podrá serlo en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo.

**Artículo 6°. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.** Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 1225 de 2012. Son objeto de protección en razón del riesgo:

1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición
2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas.
3. Dirigentes o activistas sindicales.
4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales.
5. Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos.
6. Miembros de la Misión Médica
7. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario.
8. Periodistas y comunicadores sociales.
9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.
10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional.
11. Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
12. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MA-QL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil.
13. Dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano.
14. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario
15. Docentes de acuerdo a lo establecido en la Resolución 1240 de 2010 del Ministerio de Educación Nacional, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma.
16. Hijos y familiares de ex Presidentes y ex Vicepresidentes de la República.
17. Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral d) del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General

de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.

18. Embajadores y Cónsules extranjeros acreditados en Colombia.

19. Autoridades religiosas.

**Parágrafo 1°.** La protección de las personas mencionadas en los numerales 1 a 15 será asumida por la Unidad Nacional de Protección.

**Parágrafo 2°.** La protección de las personas mencionadas en los numerales 16 a 19 será asumida por la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional. La Policía Nacional asignará los hombres o mujeres de protección y la Unidad Nacional de Protección los recursos físicos y los escoltas, en aquellos casos en que se implementen esquemas de protección con vehículo.

**Parágrafo 3°.** La protección de las personas mencionadas en los numerales 18 y 19 será asumida por la Policía Nacional. En cuanto al numeral 18, serán las misiones diplomáticas quienes provean los recursos físicos para su protección.

**Parágrafo 4°. *Seguridad de diputados y concejales en zonas rurales.*** El Comando General de las Fuerzas Militares asignará responsabilidades concretas a los Comandantes de Fuerza en la ejecución de acciones colectivas que garanticen la vida e integridad personal de los diputados y concejales en zonas rurales.

**Parágrafo 5°.** Todos los servidores públicos pondrán en conocimiento de la Unidad Nacional de Protección y las demás entidades competentes, las situaciones de riesgo o amenaza contra las personas, de manera urgente, por medio físico, vía telefónica o correo electrónico, con el fin de activar los procedimientos establecidos en los programas de protección o para el despliegue de actividades tendientes a garantizar la seguridad de las personas por parte de la Fuerza Pública.

**Parágrafo 6°.** La Unidad Nacional de Protección presentará a los testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario que estén bajo su protección, ante la autoridad judicial o disciplinaria o permitirá a esta su acceso a ellos, si así lo solicitaren, para lo cual adoptará las medidas de seguridad que requiera el caso.

**Parágrafo 7°.** La protección de las personas mencionadas en el numeral 13, será la dispuesta en el artículo 1° del Decreto 2958 de 2010, artículo 3° del Decreto 978 de 2000.

**Parágrafo 8°.** La Unidad Nacional de Protección, asumirá la protección de los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, mientras se surte el proceso de liquidación y cierre definitivo de dicha entidad. Para tales efectos, el DAS prestará todos los **recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad** necesarios para la protección de sus funcionarios y la Unidad aportará los escoltas.

**Artículo 7°. Protección de personas en virtud del cargo.** Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 1225 de 2012. Son personas objeto de protección en virtud del cargo.

1. Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar. Los demás familiares que soliciten protección, estarán sujetos al resultado de la evaluación del riesgo.

2. Vicepresidente de la República de Colombia y su núcleo familiar.

3. Los Ministros del Despacho.

4. Fiscal General de la Nación.

5. Procurador General de la Nación.

6. Contralor General de la República.

7. Defensor del Pueblo en el orden nacional.

8. Senadores de la República y Representantes a la Cámara.

9. Gobernadores de Departamento.

10. Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura.

**Parágrafo 1°. La población objeto en virtud del cargo incluye también a los ex Presidentes y ex Vicepresidentes de la República de Colombia y sus cónyuges.** Su protección estará a cargo de la Policía Nacional y de la Unidad Nacional de Protección y su esquema será tipo (F) de acuerdo al artículo 11, literal b, numeral 1.

**Parágrafo 2°. La protección de las personas mencionadas en los numerales 1 al 9, será asumida por la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección.** La asignación de los Recursos Físicos, será asumida por cada una de las entidades correspondientes.

**Parágrafo 3°.** En cuanto a la protección de las personas que trata el numeral 1 y 2, el personal de la Unidad Nacional de Protección será escogido por la Secretaría de Seguridad de la Presidencia.

**Parágrafo 4°. La protección de las personas mencionadas en el numeral 10, será asumida por la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional.** La Policía Nacional asignará los hombres o mujeres que adelantarán actividades de protección y la Unidad Nacional de Protección los recursos físicos y los escoltas, en aquellos casos en que se implementen esquemas de protección con vehículo.

**Parágrafo 5°. Servicio Extraordinario de Protección.** La Policía Nacional, a través de la Dirección de Protección y Servicios Especiales adoptará medidas transitorias de protección a Jefes de Estado y Jefes de Gobierno de visita en el país, así como a representantes de la Misión Diplomática en cumplimiento de funciones propias, previa solicitud que para el efecto tramitará la Presidencia de la República o el Ministerio de Relaciones Exteriores.

**Parágrafo 6°.** El Director de la Unidad Nacional de Protección, reglamentará mediante protocolos, la asignación de medidas de seguridad a los servidores de la Unidad Nacional de Protección que este determine.

**Artículo 8°. *Articulación de la estrategia de protección.*** La Unidad Nacional de Protección tendrá a su cargo la administración de la base de datos única, que permita ejercer un control de las medidas de protección dispuestas para las personas en razón del riesgo o del cargo y coordinará la implementación de las mismas.

### **CAPÍTULO III. Medidas de prevención y de protección**

**Artículo 9°. *Medidas de Emergencia.*** En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso.

Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, disponiendo en forma inmediata la realización de la evaluación del Riesgo, que permita ajustar o modificar las decisiones adoptadas inicialmente.

En todo caso, para adoptar medidas provisionales de protección se deberán realizar los trámites presupuestales respectivos.

En circunstancias en que sea aplicable la presunción constitucional de riesgo, para el caso de la población desplazada, incluidas víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, el Director de la Unidad Nacional de Protección deberá adoptar medidas de esta naturaleza.

**Artículo 10. *Medidas de prevención.*** Son medidas de prevención las siguientes:

**a) Planes de Prevención y Planes de Contingencia:** La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior con el apoyo de la Unidad Nacional de Protección, los departamentos y los municipios concurrirán en la formulación de los planes de prevención y de contingencia contemplando un enfoque diferencial, que tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo.

Los Planes de Prevención y Contingencia determinarán las estrategias y actividades a implementar; las entidades llamadas a desarrollarlas en el marco

de sus competencias, así como los diferentes indicadores de gestión, producto e impacto para determinar su oportunidad, idoneidad y eficacia.

**b) Curso de Autoprotección:** Herramienta pedagógica que tiene el propósito de brindar a las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo, contemplando un enfoque diferencial, elementos prácticos que permitan disminuir sus vulnerabilidades e incrementar sus capacidades a fin de realizar una mejor gestión efectiva del mismo.

**c) Patrullaje:** Es la actividad desarrollada por la Fuerza Pública con un enfoque general, encaminada a asegurar la convivencia y seguridad ciudadana y dirigido a identificar, contrarrestar y neutralizar la amenaza.

**d) Revista policial:** Es la actividad desarrollada por la Policía Nacional con un enfoque particular, preventivo y disuasivo, encaminada a establecer una interlocución periódica con el solicitante de la medida.

**Artículo 11.** Son medidas de protección:

**1. En virtud del riesgo.**

**a) Esquema de protección:** Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección.

Tipo 1: Esquema individual corriente para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

- 1 vehículo corriente
- 1 conductor
- 1 escolta

Tipo 2: Esquema individual blindado para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

- 1 vehículo blindado
- 1 conductor
- 1 escolta

Tipo 3: Esquema individual reforzado con escoltas, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

- 1 vehículo corriente o blindado
- 1 conductor
- 2 escoltas

Tipo 4: Esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

- 1 vehículo blindado
- 1 vehículo corriente
- 2 conductores
- Hasta 4 escoltas

Tipo 5: Esquema colectivo, para brindarle protección a un grupo de 2 o más personas, e incluye:

- 1 vehículo corriente o blindado
- 1 conductor
- 2 escoltas.

**Parágrafo 1º.** En ningún caso el personal asignado por la Policía Nacional para el cumplimiento de labores de protección, podrá conducir los vehículos asignados al esquema.

**b) Recursos Físicos de soporte a los esquemas de seguridad:** Son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas y consisten entre otros en vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto.

**c) Medio de Movilización:** Es el recurso que se otorga a un protegido en procura de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, durante los desplazamientos. Estos pueden ser de las siguientes clases:

- Tiquetes aéreos internacionales. Consiste en la asignación de un tiquete aéreo internacional para el protegido del programa y, si es necesario, su núcleo familiar; el cual se brindará como una medida de protección excepcional. Se suministrará por una sola vez, cuando el nivel de riesgo sea extremo y la persona o el núcleo familiar sean admitidos por el país receptor por un período superior a un año.

- Tiquetes aéreos nacionales. Consiste en la entrega de tiquetes aéreos en rutas nacionales y se otorgan al protegido y si es necesario, a su núcleo familiar, cuando frente a una situación de riesgo debe trasladarse a una zona que le ofrezca mejores condiciones de seguridad, o cuando su presencia sea necesaria en actuaciones de orden administrativo en el marco de su protección.

- Apoyo de transporte terrestre o fluvial o marítimo. Consiste en el valor que se entrega al protegido del programa, para sufragar el precio del contrato de transporte, para brindar condiciones de seguridad en la movilidad. El valor que se entrega al protegido del Programa para sufragar el costo de transporte, no podrá superar la suma correspondiente a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada mes aprobado.

**d) Apoyo de Reubicación Temporal:** Constituye la asignación y entrega mensual al protegido de una suma de dinero de entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según las particularidades del grupo familiar del caso, para facilitar su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo. Este pago se aprobará hasta por tres (3) meses y el monto se determinará tomando en consideración el número de personas del núcleo familiar con los que se reubica el protegido. Esta medida de protección es complementaria a las ayudas que buscan suplir el mínimo vital otorgadas por otras entidades del Estado.



De manera excepcional, se podrá otorgar este apoyo por tres meses adicionales, por la mitad del monto inicialmente aprobado, siempre y cuando de manera sumaria se alleguen soportes idóneos, para determinar que la situación de riesgo persiste.

**e) Apoyo de trasteo:** Consiste en el traslado de muebles y enseres de las personas que en razón de la situación de riesgo extraordinario o extremo deban trasladar su domicilio.

**f) Medios de Comunicación:** Son los equipos de comunicación entregados a los protegidos para permitir su contacto oportuno y efectivo con los organismos del Estado, el Programa de Prevención y Protección, a fin de alertar sobre una situación de emergencia, o para reportarse permanentemente e informar sobre su situación de seguridad.

**g) Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad:** Consiste en los elementos y equipos de seguridad integral, para el control del acceso a los inmuebles de propiedad de las organizaciones donde se encuentre su sede principal. En casos excepcionales, podrán dotarse estos elementos a las residencias de propiedad, de los protegidos del Programa de Prevención y Protección.

En todos los casos, esta medida se implementará conforme a las recomendaciones de una valoración arquitectónica realizada por la Unidad Nacional de Protección.

**Parágrafo 2°.** Se podrán adoptar otras medidas de protección diferentes a las estipuladas en este Decreto, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor territorial. Así mismo se podrán implementar medidas psicosociales en desarrollo de lo previsto en el artículo 16, numeral 9 del Decreto-ley 4065 de 2011.

**Parágrafo 3°.** Cada una de las medidas de protección se entregarán con un manual de uso y la Unidad Nacional de Protección realizará seguimiento periódico a la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas, así como al correcto uso de las mismas, para lo cual diseñará un sistema de seguimiento y monitoreo idóneo.

## **2. En virtud del cargo.**

**a) Esquema de protección:** Modificado por el art. 4, Decreto Nacional 1225 de 2012. Son los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección. Estos esquemas pueden ser de varios tipos e incluyen:

Cargo	Tipo Esquema	Conformación Esquema
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente de la República y su núcleo familiar</li> <li>• Vicepresidente de la República y núcleo familiar</li> </ul>	F	Número indeterminado de hombres de protección
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministros</li> <li>• Presidente Corte Suprema de Justicia</li> <li>• Magistrados Sala Penal Corte Suprema</li> <li>• Fiscal General de la Nación</li> <li>• Contralor General de la República</li> <li>• Procurador General de la Nación</li> <li>• Gobernadores</li> </ul>	E	Hasta seis (6) hombres de protección
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente Senado de la República</li> <li>• Presidente Cámara de Representantes</li> <li>• Presidente Corte Constitucional</li> <li>• Presidente Consejo de Estado</li> <li>• Presidente Consejo Superior de la Judicatura</li> </ul>	D	Hasta cinco (5) hombres de protección
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensor del Pueblo</li> </ul>	C	Hasta tres (3) hombres de protección
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Senadores de la República Representantes a la Cámara</li> </ul>	B	Hasta dos (2) hombres de protección
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Magistrados Altas Cortes, excepto los Magistrados Sala Penal Corte Suprema</li> <li>• Embajadores extranjeros en Colombia</li> </ul>	A	Un (1) hombre de protección

**Parágrafo único.** Procedencia de los Recursos Físicos. Los recursos físicos para la prestación de las medidas de protección a las poblaciones objeto en virtud del cargo, serán suministrados por las entidades del Estado o corporaciones públicas correspondientes, de conformidad con los acuerdos específicos realizados en cada evento.

## TÍTULO II. ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN

### CAPÍTULO I. Responsabilidades de las entidades en materia de prevención

**Artículo 12. Objeto.** La Estrategia de Prevención tendrá como propósito evitar la consumación de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como mitigar los efectos generadores del riesgo y la adopción de garantías de no repetición.

**Artículo 13. Implementación de la Estrategia de Prevención a nivel territorial.** En cada entidad territorial se integrará una mesa territorial de prevención con el objeto de coordinar las acciones de implementación de la

estrategia de prevención, en el marco de sus competencias con las siguientes atribuciones:

- Realizar un proceso de identificación de riesgos permanente.
- Proyectar Escenarios de Riesgo.
- Formular planes de prevención y contingencia frente a los escenarios de riesgo identificados.
- Velar por la implementación de las estrategias y acciones incorporadas en los planes de prevención y de protección, por parte de las entidades responsables.
- Hacer seguimiento a la implementación de los mencionados planes y realizar los ajustes a los mismos cuando las condiciones así lo requieran.
- Generar espacios de trabajo entre las autoridades y las comunidades en aras de mejorar los procesos de gestión del riesgo.

**Parágrafo.** Las Mesas Territoriales serán coordinadas por la autoridad de gobierno departamental, distrital o municipal correspondiente y en ellas participarán las demás entidades y dependencias del Estado con competencia en esta materia.

**Artículo 14. Apoyo a la Estrategia de Prevención.** La Unidad Nacional de Protección apoyará la implementación y la puesta en marcha de la estrategia de prevención definida por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, y tendrá las siguientes responsabilidades.

- Apoyar a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en la actividad de priorizar las zonas de intervención para la acción preventiva por parte del Programa.
- Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 1225 de 2012. Apoyar el trabajo de asistencia técnica a las entidades territoriales, grupos poblacionales y comunidades en situación de riesgo para que desarrollen los planes de prevención y de contingencia que elabore la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.
  - Apoyar el proceso de Identificación y análisis de riesgo.
  - Participar en la formulación de los planes de prevención.
  - Participar en la formulación de los planes de contingencia.
  - Apoyar la implementación del plan de prevención y de contingencia en los temas que son de su competencia.
  - Realizar labores de apoyo al seguimiento de la implementación de los planes de prevención y de los planes de contingencia y requerir su ajuste de acuerdo a las necesidades y las estrategias allí definidas.
  - Participar bajo la coordinación de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y con las autoridades de fuerza pública y las autoridades civiles nacionales y territoriales, estrategias preventivas para situaciones particulares de riesgo.

**Artículo 15. Entidades o instancias con responsabilidades en la Estrategia de Prevención.**

- Ministerio del Interior.
- Unidad Nacional de Protección.
- Ministerio de Defensa Nacional.
- Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
  - Programa Presidencial para la Protección y Vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario o quien haga sus veces.
  - Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal.
- Gobernaciones.
- Alcaldías.
- Procuraduría General de la Nación.
- Defensoría del Pueblo.
- Personerías distritales y municipales.
- Fiscalía General de la Nación.

**Artículo 16. Instancias con responsabilidades en la Estrategia de Prevención.**

- La Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.
- Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.

**Artículo 17. Responsabilidades de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en el marco de la estrategia de prevención.** La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior tiene a su cargo las siguientes actividades:

- Liderar la formulación de la política pública en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario contra los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal.
- Coordinar con los departamentos y municipios el diseño, la implementación, seguimiento y evaluación de planes de prevención y planes de contingencia dirigidos a evitar la consumación de los riesgos, y mitigar los efectos de su materialización.
- Someter a consideración del Ministro del Interior proyectos de Acto legislativo, leyes, Decretos y resoluciones dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal.
- Realizar investigaciones académicas y estudios dirigidos a identificar problemas de política pública y alternativas de solución para la garantía efectiva de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

- Adelantar estudios e investigaciones académicas en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.

- Hacer seguimiento y evaluar la implementación de la política pública de prevención.

- Realizar los ajustes requeridos a la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

- Asesorar técnicamente a las entidades territoriales en la formulación de las políticas públicas de prevención, el diseño de sus instrumentos de implementación y mecanismos de seguimiento, evaluación y monitoreo.

- Desarrollar, en coordinación con entidades competentes estrategias para impulso de una cultura de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

**Artículo 18. Responsabilidades del Ministerio de Defensa Nacional, en el marco de la estrategia de prevención.** El Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y de Policía desarrollarán las siguientes acciones en el marco del programa de prevención:

- Implementar, la política integral de derechos humanos de la fuerza pública en las zonas focalizadas para la elaboración de los planes de prevención y protección.

- Participar, a través de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en el proceso de Identificación, análisis y advertencia de riesgo y hacer seguimiento permanente a la evolución de los actores que generan amenaza en la zona.

- Contrarrestar, de acuerdo con sus competencias internas, los factores amenazantes en el territorio.

- Participar en la formulación de planes de prevención y de contingencia.

- Generar espacios de acercamiento entre las comunidades y la fuerza pública.

- Evaluar en conjunto con el programa de prevención y con la mesa territorial los avances en la implementación de las acciones de prevención, enmarcadas en los planes formulados, que son de su competencia y los resultados obtenidos.

- Definir, en coordinación con el Programa de Prevención y Protección y las autoridades civiles nacionales y territoriales, estrategias preventivas para situaciones particulares de riesgo.

**Artículo 19. Responsabilidades de la Secretaría Técnica de la CIAT en el marco de la estrategia de prevención.** La Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas tendrá a su cargo las siguientes actividades:

- Participar en el proceso de identificación y análisis de riesgo aportando la información fruto de las alertas tempranas emitidas.

- Hacer seguimiento a la evolución de los actores que generan amenaza en la zona.
- Procurar la emisión de alertas tempranas y recomendaciones necesarias a las entidades concernidas para salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y seguridad de las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo en las zonas focalizadas.
- Reportar al programa de prevención y a las comunidades los avances en la implementación de las acciones de prevención, enmarcadas en los planes formulados, que son de su competencia y los resultados obtenidos.

**Artículo 20. Atribuciones de los departamentos en el marco de la estrategia de prevención.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 287, 298 y 305 de la Constitución Política, las acciones que las gobernaciones tendrán las siguientes atribuciones.

- Participar en el proceso de focalización territorial para la implementación del programa de prevención en su territorio.
- Capacitar a su personal en el uso de las metodologías de identificación y gestión de riesgo.
- Servir de enlace entre las autoridades del nivel municipal y el nivel nacional para el desarrollo del programa de prevención.
- Generar espacios de acercamiento entre las comunidades y las autoridades tanto civiles como de fuerza pública.
- Participar en el proceso de identificación y análisis de riesgo.
- Participar en la formulación de planes de prevención.
- Participar en la formulación de un plan de contingencia.
- Implementar el plan de prevención en los temas que son de su competencia.
- Generar espacios de rendición de cuentas con autoridades y comunidades para presentar los avances en la implementación de los programas de prevención en su Departamento.
- Implementar las estrategias y actividades que por competencia, o en virtud de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, se identifiquen a su cargo en los planes de prevención y contingencia.
- Definir, en coordinación con el Programa de Prevención del Ministerio del Interior y las autoridades civiles y de fuerza pública, estrategias preventivas para situaciones particulares de riesgo.

**Artículo 21. Atribuciones de los Municipios en el marco de la estrategia de prevención.** Acorde con los artículos 287, 311 y 315 de la Constitución Política y de la Ley 136 de 1994 corresponde al municipio desarrollar las siguientes atribuciones en el marco de sus competencias. Las alcaldías distritales o municipales tendrán a su cargo:

- Participar en el proceso de focalización territorial para la implementación del programa de prevención en su territorio.
- Capacitar a su personal en el uso de las metodologías de identificación y gestión de riesgo del programa de prevención.
- Generar espacios de acercamiento entre las comunidades y las autoridades tanto civiles como de fuerza pública.
- Realizar el proceso de convocatoria para adelantar el proceso de Identificación y análisis de riesgo.
- Participar en el proceso de identificación y análisis de riesgo.
- Participar en la formulación de planes de prevención.
- Participar en la formulación de los planes de contingencia.
- Incorporar los planes de prevención y contingencia a los planes destinados a mantener la seguridad y el orden público en el municipio y reportar su avance a la oficina regional del Ministerio del Interior.
- Implementar los planes de prevención y contingencia en los temas que son de su competencia.
- Reportar al programa de prevención, los riesgos que se ciernen sobre las personas, grupos y comunidades y las medidas que se vienen implementando.
- Requerir de manera precisa y motivada al departamento o las instituciones del orden nacional, para que, en virtud de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, apoyen la implementación de aquellas estrategias y actividades contenidas en los mismos y que por razones objetivas y justificadas no puedan ser ejecutadas por el municipio.
- Generar espacios de rendición de cuentas con autoridades y comunidades para presentar los avances en la implementación de los programas de prevención en su municipio.
- Definir, en coordinación con el Programa de Prevención del Ministerio del Interior y las autoridades civiles y de fuerza pública, estrategias preventivas para situaciones particulares de riesgo.

**Artículo 22. Coordinación del Ministerio del Interior con el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en el marco de la estrategia de prevención.** El Ministerio del Interior, dentro del principio de colaboración armónica, solicitará a la Defensoría del Pueblo que dentro del marco de sus funciones legales:

- Participe en el proceso de identificación y análisis de riesgo, aportando insumos por parte de los analistas del Sistema de Alertas Tempranas SAT y las quejas interpuestas por los ciudadanos respecto a la vulneración de sus derechos humanos que son de conocimiento de los defensores regionales, entre otras.
- Emita informes de riesgo y notas de seguimiento cuando las circunstancias de riesgo así lo ameriten.

– Requiera a las entidades del orden nacional, departamental y municipal para la salvaguarda de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo.

**Artículo 23. *Coordinación del Ministerio del Interior con la Procuraduría General de la Nación en el marco de la estrategia de prevención.*** El Ministerio del Interior, dentro del principio de colaboración armónica, solicitará a la Procuraduría General de la Nación que dentro del marco de sus funciones legales:

– Proteja y asegure la efectividad de los derechos humanos de las personas, grupos y comunidades que de acuerdo con los planes de prevención y contingencia se encuentren en situación de riesgo.

– Vele por el ejercicio diligente de las entidades del orden nacional y territorial en la ejecución de los planes de prevención y contingencia.

– Haga seguimiento a la conducta oficial de los servidores públicos encargados de ejecutar las estrategias de los planes de prevención y protección de las personas, grupos y comunidades en riesgo.

– Genere directrices para la participación de las procuradurías regionales y provinciales en la estrategia de prevención.

– Inste a las autoridades públicas de los diferentes niveles territoriales para el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades en el marco de la estrategia de prevención.

**Artículo 24. *Coordinación del Ministerio del Interior con las personerías distritales y municipales en el marco de la estrategia de prevención.*** El Ministerio del Interior, dentro del principio de colaboración armónica, solicitará a las personerías distritales y municipales que dentro del marco de sus funciones legales:

– Implemente las acciones incorporadas en los planes de prevención y de contingencia que sean de su competencia.

– Haga seguimiento a la implementación de los planes de prevención y de contingencia.

– Reporte a la Procuraduría General de la Nación, por conducto de las Procuradurías regionales o provinciales, las situaciones de incumplimiento en la implementación de los planes de prevención o contingencia que puedan afectar los derechos de las personas, grupos o comunidades en situación de riesgo.

## **CAPÍTULO II. Responsabilidades y funciones en el marco de la estrategia de protección de personas en virtud del nivel de riesgo**

**Artículo 25. *Coordinación de la Estrategia de Protección.*** La coordinación general de la Estrategia integral de protección estará a cargo de



la Unidad Nacional de Protección, sin perjuicio de las competencias que se establecen en el presente decreto y en normas especiales, para las distintas autoridades responsables.

**Artículo 26. Entidades e instancias intervinientes en el marco de la Estrategia de Protección.** Participan en una o varias etapas de la estrategia de protección las siguientes entidades e instancias:

- Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.
- Unidad Nacional de Protección.
- Policía Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional.
- Programa Presidencial para la protección y Vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, o quien haga sus veces.
- Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas.
- Gobernaciones.
- Alcaldías.
- Grupo de Valoración Preliminar.
- Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas.
- Fiscalía General de la Nación.
- Defensoría del Pueblo.
- Procuraduría General de la Nación.

**Artículo 27. Responsabilidades de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.** La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior tiene a su cargo las siguientes actividades:

- Formular los lineamientos de la política pública en materia de protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.
- Hacer seguimiento y evaluar la implementación de la política pública de protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.
- Realizar los ajustes requeridos a la política pública de protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo.
- Proponer los criterios, parámetros, metas y programas a ser aplicados por el Programa de Prevención y Protección.

**Artículo 28. Responsabilidades de la Unidad Nacional de Protección.** Serán las siguientes:

- Recibir y tramitar las solicitudes de protección e información allegadas.
- Informar a los solicitantes de protección, de los procesos que se surten para determinar el ingreso o no al programa de protección, y orientarlos respecto de las instituciones concernidas y las medidas que puedan ser complementarias para cada caso en particular.
- Analizar y verificar la documentación relacionada con las solicitudes de protección.

- Coordinar con las entidades competentes la implementación de medidas preventivas a las que haya lugar.

- Solicitar, a quien corresponda y según el caso, información complementaria para analizar la situación particular de riesgo del peticionario.

- Atender y tramitar las solicitudes de emergencia y activar la presunción constitucional de riesgo, cuando aplique; así como hacer seguimiento a la respuesta brindada por las autoridades competentes.

- Dar traslado a las autoridades competentes de las solicitudes de protección o información, que no sean de su competencia.

- Realizar una entrevista personal con el solicitante, para ampliar la información relacionada con su situación particular del nivel de riesgo.

- Requerir la elaboración de la evaluación del riesgo al grupo de trabajo encargado y entregar, la información referente a la caracterización inicial del peticionario y la verificación y análisis realizados.

- Presentar, ante el Grupo de Valoración Preliminar, la petición de protección, el análisis de la situación junto con el caso, con el resultado de la evaluación del riesgo, en el nivel territorial.

- Presentar ante el Cerrem el caso con las recomendaciones sobre el nivel de riesgo y de medidas, sugeridas por el Grupo de Evaluación Preliminar a fin de que se determine el nivel de riesgo.

- Adoptar e implementar las medidas de Protección a implementar previa recomendación del Cerrem.

- Hacer seguimiento periódico a la implementación, al uso y a la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas de protección.

- Informar al peticionario la decisión tomada y los motivos que la sustentaron respecto de la solicitud de medidas de protección.

- Dar traslado a la Fiscalía General de la Nación de las amenazas que reporten los peticionarios de protección y hacer seguimiento al avance de los procesos.

Coordinar con las autoridades de la fuerza pública y las autoridades civiles nacionales y territoriales, la implementación de estrategias de protección para situaciones particulares de riesgo.

**Parágrafo 2º.** Modificado por el art. 5, Decreto Nacional 1225 de 2012. La Unidad Nacional de Protección podrá vincular al Programa de Protección que esta lidera, de forma excepcional, a otras personas, en casos de extrema gravedad y urgencia, y con el fin de evitar daños irreparables en los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personales, siempre y cuando dicha responsabilidad no esté asignada de manera específica a otra entidad. Así mismo podrá vincular a ex servidores públicos quienes tengan un riesgo extraordinario o extremo.

**Artículo 29. Atribuciones de la Policía Nacional.** De conformidad con el artículo 218 de la Constitución Política y la Ley 62 de 1993, corresponde a la Policía Nacional:

- Elaborar mapas de riesgo, por grupos poblacionales, y actualizarlos cuando las circunstancias lo ameriten, y por lo menos semestralmente.
- Participar de forma permanente en las diferentes instancias del programa de protección.
- Implementar las medidas de prevención y protección, en el marco de lo dispuesto en el Título I, Capítulo 3 del presente decreto, así:
  - a) Cursos de autoprotección;
  - b) Patrullajes;
  - c) Rondas policiales;
  - d) Esquemas de protección, en lo relacionado con hombres y mujeres de protección, con su respectivo armamento.
- Apoyar al Programa de Prevención y Protección en las funciones de su competencia.

**Artículo 30. Atribuciones de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.** Serán sus atribuciones las siguientes:

- Brindar información relacionada con la inscripción de la población en situación de desplazamiento en el Registro Único de Víctimas.
- Adoptar medidas en el marco de su competencia y articular los servicios estatales dirigidos a grupos vulnerables que contribuyan a la protección de los protegidos del Programa de Prevención y Protección en virtud del riesgo.
- Participar en los espacios interinstitucionales en que puedan aportar información para analizar casos y peticiones de protección.

**Artículo 31. Atribuciones de las Gobernaciones.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 287, 298 y 305 de la Constitución Política las gobernaciones tendrán a su cargo las siguientes atribuciones en materia de los programas de protección dentro del marco de sus competencias:

- Orientar a los solicitantes de protección y brindar información sobre los servicios institucionales en materia de protección.
- Servir de enlace entre el nivel nacional y el municipal en asuntos relacionados con la protección.
- Estructurar los servicios estatales para grupos y personas vulnerables e incluir a protegidos como parte de la atención integral del Estado, cuando a ello haya lugar.
- Brindar oportunamente la información que se requiera por parte del programa de protección.
- Apoyar técnica y logísticamente, dentro del marco de sus competencias, a los municipios de su jurisdicción que así lo requieran, en la protección de

las personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, de acuerdo con los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad.

- Definir, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección y las autoridades civiles y de fuerza pública, estrategias de protección para situaciones particulares de riesgo.

- Desarrollar las actividades de su competencia, en el marco de la Ruta de la Protección de la Población en Situación de Desplazamiento.

**Artículo 32. Atribuciones de las alcaldías.** Las alcaldías distritales y municipales, como primera autoridad de policía del municipio, y responsable del orden público tendrán las siguientes atribuciones responsabilidades en materia de protección, dentro del marco de sus competencias, de conformidad con los artículos 311 y 315 de la Constitución Política y 91 de la Ley 136 de 1994:

- Orientar a los solicitantes de protección y brindar información sobre los servicios institucionales en materia de protección.

- Diseñar y poner en ejecución, en el marco de los servicios distrital o municipal, planes, programas o proyectos dirigidos a proteger a las personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo.

- Apropiar como gasto social prioritario para la implementación de las políticas de protección, el destinado a salvaguardar los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo.

- Brindar oportunamente la información que se requiera por parte del programa de protección.

- Definir, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección y las autoridades civiles y de fuerza pública, estrategias de protección para situaciones particulares de riesgo.

- Desarrollar las actividades de su competencia, en el marco de la Ruta de la Protección de la Población en Situación de Desplazamiento.

**Artículo 33. Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – Ctrai.** Encargado de la recopilación y análisis de información *in situ*. Podrá estar conformado por personal de la Unidad Nacional de Protección y de la Policía Nacional.

El Director de la Unidad Nacional de Protección determinará la conformación del Ctrai, para lo cual coordinará previamente con la Policía Nacional su participación dentro del mismo.

**Artículo 34. Conformación del Grupo de Valoración Preliminar.** El Grupo de Valoración Preliminar tendrá carácter permanente y estará conformado por:

- El delegado de la Unidad Nacional de Protección, quien lo coordinará.

- El delegado del Ministerio de Defensa Nacional.
- El delegado de la Policía Nacional.
- El delegado del Programa Presidencial para la Protección y Vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- El delegado de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

**Parágrafo 1°.** Participarán de manera permanente, como invitados especiales:

- Un representante del Fiscal General de la Nación.
- Un representante del Procurador General de la Nación, y
- Un representante del Defensor del Pueblo.
- El delegado de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT.

**Parágrafo 2°.** Participará cualquier autoridad pública del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, en calidad de invitados, cuando así lo decidan los miembros del Grupo.

**Artículo 35. Atribuciones del Grupo de Valoración Preliminar.** Modificado por el art. 6, Decreto Nacional 1225 de 2012. Son atribuciones del Grupo de valoración preliminar:

- Analizar la situación de riesgo de cada caso, según la información provista por el Ctrai.
- Presentar al Cerrem la determinación sobre el nivel de riesgo y un concepto sobre las medidas idóneas a implementar.
- Elaborar, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, la evaluación y reevaluaciones de nivel riesgo.
- Darse su propio reglamento.

**Artículo 36. Conformación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas —Cerrem—.** Son miembros permanentes del Cerrem quienes tendrán voz y voto:

- El Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien lo presidirá o su delegado.
- El Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, o quien haga sus veces, o su delegado.
- El Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado.
- El Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, o su delegado.
- El Coordinador del Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional, o su delegado.

**Parágrafo.** Para la población objeto del artículo 6°, numeral 13 del presente decreto, se establecerá un Cerrem especial y exclusivo para el análisis de sus casos.

**Artículo 37. Invitados permanentes.** Serán invitados permanentes a las sesiones del Cerrem, quienes tendrán solo voz:

- Un delegado del Procurador General de la Nación.
- Un delegado del Defensor del Pueblo.
- Un delegado del Fiscal General de la Nación.
- Un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Un delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, cuando se trate de casos de población desplazada.
- Cuatro (4) delegados de cada una de las poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección, quienes estarán presentes exclusivamente en el análisis de los casos del grupo poblacional al que representan
- Delegados de entidades de carácter público cuando se presenten casos relacionados con sus competencias.
- Representante de un ente privado, cuando el Comité lo considere pertinente.

**Parágrafo 1°.** Los miembros del Comité no podrán presentar o estudiar solicitudes de protección sin el lleno total de los requisitos establecidos por el Programa de Prevención y Protección.

**Parágrafo 2°.** Los delegados de la población objeto participarán suministrando la información que posean sobre cada caso llevado a consideración del Cerrem, y que sirva a este como insumo para la adopción de medidas de protección.

**Parágrafo 3°.** Los miembros del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem podrán invitar a las entidades públicas que prestan asistencia técnica en enfoque diferencial, quienes participarán con derecho a voz.

**Artículo 38. Funciones del Cerrem.** El Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas tiene por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias. Ejercerá las siguientes funciones:

1. Analizar los casos que le sean presentados por el Programa de Protección, teniendo en cuenta el concepto y recomendaciones del Grupo de Valoración Preliminar y los insumos de información que las entidades del Comité aportan en el marco de sus competencias.
2. Validar la determinación del nivel de riesgo de las personas que pertenecen a la población objeto del presente decreto a partir del insumo suministrado por el Grupo de Valoración Preliminar.

3. Recomendar al Director la Unidad Nacional de Protección las medidas de protección.

4. Recomendar, de manera excepcional, medidas de protección distintas a las previstas en el Artículo 11, literal a, párrafo 2°, del presente decreto.

5. Recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, el ajuste de las medidas de prevención y protección, cuando a ello hubiere lugar, en virtud de los resultados de la reevaluación del riesgo.

6. Recomendar al Director de la Unidad Nacional de Protección, la finalización o suspensión de las medidas de protección cuando a ello hubiere lugar.

7. Definir la temporalidad de las medidas de prevención y de protección.

8. Darse su propio reglamento.

9. Las demás que sean necesarias para el desarrollo de su objeto.

**Parágrafo 1°.** La Secretaría Técnica del Cerrem será ejercida por un funcionario de la Unidad Nacional de Protección.

**Parágrafo 2°.** Las deliberaciones, recomendaciones y propuestas del Comité serán consignadas en un acta, que suscribirán quien lo preside y el secretario técnico y servirán de soporte a la decisión que adopte el Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.

**Parágrafo 3°.** El Comité sesionará de manera ordinaria, por lo menos una vez al mes, y de forma extraordinaria, cuando las necesidades de protección lo ameriten, previa convocatoria efectuada por quien lo preside o su secretario técnico.

**Parágrafo 4°.** Habrá quórum deliberatorio cuando asistan tres de sus miembros. Y habrá quórum decisorio con el voto de la mitad más uno de los miembros asistentes.

## **TÍTULO III. DE LOS PROCEDIMIENTOS**

### **CAPÍTULO I, Procedimientos del programa de prevención**

**Artículo 39. *Procedimientos de la estrategia de prevención.*** La Estrategia de Prevención tomará en cuenta los siguientes criterios de procedimiento, que deberán adoptarse a las condiciones propias de la región y del grupo poblacional respectivo:

– Identificación de las poblaciones o zonas que de acuerdo con el nivel de afectaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad deben ser objeto de implementación de plan de prevención.

– Identificación y análisis de riesgo, a partir del análisis de amenazas, vulnerabilidades y las capacidades que conducen a la proyección de escenarios de riesgo, contemplando un enfoque diferencial.

– Formulación de un plan de prevención, que incluya la definición de estrategias y acciones que buscan contrarrestar amenazas y vulnerabilidades y

potenciar las capacidades tanto institucionales como sociales para gestionar el nivel de riesgo.

- Formulación de un plan de contingencia, a fin de contar con una alternativa de acción en caso de que se inicie la consumación del riesgo y se puedan salvaguardar los derechos de la población potencialmente afectada.

- Implementación del plan de prevención, por parte de los responsables que se identificaron en la fase de diseño, en los tiempos programados y con los recursos necesarios para tal efecto.

- Seguimiento a la implementación de los planes de prevención y de los planes de contingencia y ajuste a las estrategias y acciones allí definidas.

- Formulación de recomendaciones a las autoridades competentes para la implementación efectiva de los instrumentos de prevención.

- Socialización de los resultados de los planes de prevención y protección, especialmente con las poblaciones y comunidades objeto de los mismos.

## **CAPÍTULO II. Procedimientos del programa de protección de personas en virtud del riesgo**

**Artículo 40. Procedimiento ordinario del programa de protección.** El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.

2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.

3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – Ctrai.

4. Presentación del trabajo de campo del Ctrai al Grupo de Valoración Preliminar.

5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.

6. Valoración del caso por parte del Cerrem.

7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.

8. Modificado por el art. 7, Decreto Nacional 1225 de 2012. Notificación al protegido de la decisión adoptada.

9. Modificado por el art. 7, Decreto Nacional 1225 de 2012. Implementación de medidas.

10. Seguimiento a la implementación.

11. Reevaluación.

**Parágrafo 1º.** La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito *sine qua non* para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.



**Parágrafo 2°.** El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

**Parágrafo 3°.** Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Cerrem cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

**Parágrafo 4°.** Adicionado por el art. 8, Decreto Nacional 1225 de 2012.

**Artículo 41. Procedimiento para la activación de la presunción constitucional de riesgo.** Se aplicará la presunción constitucional de riesgo, a favor de las víctimas de desplazamiento forzado, incluidas víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, en caso de manifestar por sí o por interpuesta persona que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, en virtud de lo cual:

– La información presentada deberá demostrar que la persona es efectivamente desplazada por la violencia y acredite por cualquier medio estar inscrita en el Registro Único de Víctimas.

– Información, consistente y verosímil, de una amenaza, de un acto de violencia, o de hechos concretos que indiquen que el peticionario o su núcleo familiar, se encuentran en riesgo. Si la autoridad competente considera que los hechos no son ciertos o consistentes, deberá verificar y demostrar el motivo por el cual llega a esa conclusión.

– De tratarse de personas que no son dirigentes, líderes o representantes, además de las condiciones de consistencia y veracidad del relato de los hechos deberán acreditar, mediante evidencias fácticas, precisas y concretas su situación de riesgo.

– Se adoptarán medidas de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° del presente decreto.

– La presunción deberá ser confirmada o desvirtuada mediante una evaluación del riesgo, a partir del cual se modificarán, mantendrán o suspenderán las respectivas medidas.

**Artículo 42. Ruta de la Protección.** En ejercicio de las atribuciones que en el Programa de Prevención y Protección deben desarrollar las Gobernaciones y Alcaldías Distritales y/o Municipales, se implementará una ruta de protección específica para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes y población desplazada acreditada como tal en el Registro Único de Víctimas, mediante la articulación y coordinación del nivel municipal, departamental y nacional y en aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad e inmediatez.

Para activar esta ruta de protección, los líderes, dirigentes, representantes y la persona en situación de desplazamiento que solicita protección debe acudir ante la Secretaría del Interior y/o de Gobierno municipal del lugar donde se encuentre, y dichas autoridades deben implementar las medidas de prevención y protección a que haya lugar, efectuando una valoración preliminar del riesgo que puede ser solicitada al Grupo de Valoración Preliminar señalado en el presente decreto. En caso de que en dicha valoración preliminar del riesgo determine la necesidad de otras medidas de protección que no estén al alcance de la entidad municipal, se remitirá el caso a la Secretaría del Interior y/o Gobierno del Departamento y este a su vez, en caso de no contar con dicha capacidad lo remitirá al Programa de Prevención y Protección.

### **CAPÍTULO III. Procedimientos de la estrategia de protección de personas en virtud del cargo**

**Artículo 43. Procedimiento para la implementación de las medidas de protección para personas en razón del cargo.** Modificado por el art. 9, Decreto Nacional 1225 de 2012. Este será adoptado mediante manual y consta de las siguientes etapas, entre otras:

- Identificación y verificación de la calidad del protegido.
- Notificación al protegido.
- Adopción de la medida y coordinación con Policía Nacional.
- Supervisión del uso de la medida.
- Notificación de la finalización de la medida una vez el protegido se separe del cargo.

### **CAPÍTULO IV. Suspensión y finalización de las medidas de protección**

**Artículo 44. Suspensión de las medidas de protección.** El Director de la Unidad Nacional de Protección podrá suspender las medidas de protección adoptadas, previa consulta y autorización del Cerrem, en las siguientes circunstancias:

1. Uso indebido de las medidas asignadas. Se considera que existe uso indebido de las medidas de protección por parte del protegido, cuando:

a) Autoriza el empleo del esquema de protección o de las medidas asignadas al mismo por personas diferentes a las determinadas por las autoridades definidas en este Decreto, salvo en el caso en que se aprueben como extensivas para el núcleo familiar.

b) Exige u obliga al personal que cumple labores de protección a desarrollar actividades que no tienen relación con el servicio de seguridad.

c) Agrede física o verbalmente o intenta hacerlo al personal que está asignado a su esquema de protección.

d) Abandona o evade el esquema de protección, desplazándose a lugares sin el acompañamiento del personal asignado para la seguridad.

e) Impide el acompañamiento del esquema de protección en lugares cerrados o abiertos al público, poniendo en riesgo su vida.

f) Ejecuta conductas que implican riesgo para su vida e integridad personal o la de su esquema, tales como:

– Conducir vehículos bajo el efecto de bebidas embriagantes o sustancias alucinógenas.

– Irrespetar la normatividad de tránsito.

– Transportar o manipular explosivos, pólvora o armas sin el correspondiente permiso.

g) No hace uso de las medidas otorgadas por el Programa.

h) Autoriza permisos o descanso al personal del esquema sin el conocimiento de la entidad a cargo de su protección.

i) Desatiende las observaciones o recomendaciones de autoprotección y seguridad que formule el personal de su esquema de seguridad o por los organismos de seguridad del Estado.

j) Ejecuta conductas punibles, contravencionales o disciplinables haciendo uso de los medios físicos y humanos dispuestos para su protección.

k) Usufructúa comercialmente los medios de protección dispuestos en su favor.

l) Causa daño intencionalmente a los medios de protección físicos y humanos asignados por el Programa.

m) Acude injustificadamente a lugares en donde se ponga en riesgo su seguridad.

n) Exige que el personal asignado a esquemas de protección incumpla la normatividad de tránsito o irrespete las señales de tránsito.

o) Retorna a la zona de riesgo sin informar oportunamente a las autoridades señaladas en este Decreto.

2. A solicitud del protegido. En el caso en el cual el protegido solicite la suspensión de las medidas de protección, lo deberá hacer por escrito ante la Unidad Nacional de Protección.

3. Para el caso de los funcionarios públicos por licencia, salvo la licencia por maternidad.

**Parágrafo.** La reincidencia en el uso indebido de las medidas definidas en el numeral 1 de este artículo, traerá como consecuencia la finalización de las medidas de protección.

**Artículo 45. Procedimiento para la suspensión de medidas.** En caso que el Programa de Protección, en el marco de sus funciones de seguimiento, identifique que un protegido de medidas está incurriendo en alguna de las

situaciones de uso indebido, conforme al artículo 44, frente a una o varias de las medidas que le fueron asignadas, se surtirá el siguiente procedimiento:

- Notificación por escrito al protegido de la situación encontrada.
- El protegido tendrá la oportunidad de controvertir los hechos, por escrito, en un plazo de 5 días hábiles, contados a partir de la fecha en que recibe la notificación.
- Presentación ante el Cerrem de la novedad frente a uso indebido de las medidas.
- Recomendación del Cerrem frente a la suspensión o continuidad de las medidas.
- Adopción de la decisión por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección, mediante acto administrativo.
- Notificación de la decisión al protegido.
- Implementación de la decisión.

**Artículo 46. Finalización de las medidas de protección.** El respectivo Comité podrá recomendar la finalización de las medidas de protección, en los siguientes casos:

1. Por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de este se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa.
2. Cuando se establezca falsedad en la información o pruebas aportadas para la vinculación al Programa o la adopción de medidas.
3. Cuando el protegido no permite la reevaluación del riesgo.
4. Por solicitud expresa y libre de la persona, caso en el cual la Unidad Nacional de Protección le explicará el riesgo que corre, en términos de su vida, integridad, libertad y seguridad personal, en cuyo caso se deberá dejar constancia escrita de ello.
5. Vencimiento del período o cargo por el cual fue adoptada la medida o su prórroga.
6. Por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con el beneficio de detención domiciliaria.
7. Por imposición de sanción de destitución en proceso disciplinario debidamente ejecutoriado, para el caso de funcionarios públicos.
8. Por muerte del protegido.

**Parágrafo 1º.** Modificado por el art. 10, Decreto Nacional 1225 de 2012. En el caso de las medidas asignadas en consideración del cargo, estas podrán extenderse hasta por tres (3) meses después de que el funcionario deje el cargo, término que podrá prorrogarse una sola vez hasta por el mismo período ajustando las medidas a su nueva condición. La continuidad de las medidas estará condicionada a la evaluación del nivel de riesgo.

## TÍTULO V. DE LOS COMPROMISOS

**Artículo 47. *Compromisos del Programa de Prevención y Protección.*** Corresponde a la Unidad Nacional de Protección:

1. Entregar las medidas de prevención y protección recomendadas por el Cerrem.
2. Entregar los elementos destinados para la protección en buen estado.
3. Manejar de forma reservada la información relacionada con su situación particular.
4. Notificar las decisiones adoptadas.

**Artículo 48. *Compromisos del protegido.*** Son compromisos de las personas protegidas por el Programa:

1. Acatar las recomendaciones formuladas por el Programa de Prevención y Protección y los organismos de seguridad del Estado.
2. No solicitar ni aceptar inscripción en otro programa de protección del Estado durante la vigencia de las medidas.
3. Conservar los elementos entregados en buen estado y hacer buen uso de ellos.
4. Usar los elementos o apoyos entregados, exclusivamente como medida de protección.
5. Colaborar con los organismos de investigación, de control y seguridad del Estado, para el esclarecimiento de los hechos que motiven sus amenazas.
6. Seguir las recomendaciones de autoprotección, sugeridas por el Programa.
7. Informar mínimo con 24 horas de antelación, sobre cualquier desplazamiento que requiera coordinación institucional en diferentes lugares del país.
8. Abstenerse de asumir conductas que puedan poner en peligro su seguridad.
9. Reportar a la Unidad Nacional de Protección los incidentes de seguridad que se presenten y que pongan en peligro su vida, integridad, libertad y seguridad o la de su núcleo familiar.
10. Dar respuesta a los requerimientos que en relación con el mal uso de las medidas de protección le hagan la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional, con el fin de controvertir o aclarar las razones y pruebas sobre el uso e implementación de las medidas de protección.
11. Reportar de inmediato a la Unidad Nacional de Protección la pérdida, hurto o daño, de cualquier elemento suministrado.
12. Colaborar con la autoridad que haya asignado la medida de protección para la verificación del debido uso de las medidas de protección.
13. Colaborar con la Unidad Nacional de Protección para la realización de la evaluación del riesgo y las posteriores reevaluaciones del mismo.

14. Mantener la reserva y confidencialidad de la información relacionada con su situación particular.

15. Suscribir un acta de compromiso al momento de recibir las medidas de protección, en donde se señalarán los elementos entregados y el estado de los mismos, sus beneficios y compromisos, el lapso de la medida adoptada y las consecuencias por uso indebido de los mismos.

16. Devolver los elementos entregados, como medida de protección, una vez finalice su vinculación al Programa de Protección.

17. Poner en conocimiento de la Unidad Nacional de Protección los hechos por los cuales teme por su vida, integridad, libertad y seguridad.

18. Asumir el valor correspondiente al deducible del seguro que ampara cualquier elemento suministrado por el Programa, en caso de reposición por pérdida, hurto o daño, del mismo, en los casos que se compruebe culpa grave del protegido.

19. Las demás inherentes a la naturaleza del beneficiario del servicio de protección y las que recomiende el respectivo Comité.

#### TÍTULO IV. DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 49. Cooperación.** En desarrollo de las actividades de los programas de prevención y protección, los ejecutores del mismo podrán celebrar convenios de cooperación con otras entidades públicas o privadas y con organismos nacionales e internacionales, con sujeción a las normas legales vigentes, con el fin de recibir asistencia técnica o apoyo a través del suministro de recursos y medios destinados a la protección de los beneficiarios.

**Artículo 50. Reglamentación.** El Ministerio del Interior reglamentará lo pertinente a la aplicación efectiva del presente decreto, mediante protocolos y reglamentos generales y específicos para cada población objeto, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, desarrollando mecanismos periódicos de evaluación del Programa. Así mismo reglamentará los criterios para el estudio, análisis y posterior decisión respecto de las recomendaciones sobre las medidas de protección que realicen los beneficiarios, así como los plazos para su implementación.

**Artículo 51. No inclusión.** El Programa de Prevención y Protección de la Unidad Nacional de Protección, no incluirá el Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005 ni el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos e Intervinientes en el Proceso Penal de la Fiscalía General de la Nación.

**Artículo 52. Vigencia y Transición.** El presente decreto rige a partir de su expedición.

Decreto 4912 de 26 de diciembre de 2011

**Parágrafo.** Todas las disposiciones normativas que se refieran al Departamento Administrativo de Seguridad DAS y al programa de protección del Ministerio del Interior, se entenderán referidas a la Unidad Nacional de Protección.

**Artículo 53. Derogatoria.** El presente decreto deroga el Decreto 1740 de 2010, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 77 del presente decreto. El Decreto 978 de 2000 artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, el Decreto 2958 de 2010 artículo 2°, Decreto 2742 de 2002, el Decreto 3375 de 2011, y todas las demás normas contrarias.

**Publíquese, comuníquese y cúmplase.**

**Dado en Bogotá, D. C., a 26 de diciembre de 2011.**

**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**

**El Ministro del Interior,**

**GERMÁN VARGAS LLERAS.**

**El Ministro de Defensa Nacional,**

**JUAN CARLOS PINZÓN BUENO.**

**NOTA: Publicado en el Diario Oficial 48294 de diciembre 26 de 2011**

## DIRECTORIO DE AUTORIDADES

MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DE LA SEGOB.	mecanismo@segob.gob.mx	Dinamarca No. 84. Piso 7 Col. Juárez, Deleg. Cuauhtémoc. C.P. 06600 Teléfono: 51 28 00 00 EXT. 30863, 30848
Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos	agravioaperiodistas@cndh.org.mx	Periférico sur 3453, piso 7, Col. San Jerónimo Lidice, Deleg. Magdalena Contreras, P 10200, Ciudad de México 56818125. Ext. 1708
FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Procuraduría General de la República	feadle@pgr.gob.mx	Calle López No. 12, 1er piso, Col. Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06050 Teléfono: 53 46 31 53




Tirant Online México, la base de datos jurídica de la editorial más prestigiosa.



**[www.tirantonline.com.mx](http://www.tirantonline.com.mx)**

Suscríbete a nuestro servicio de base de datos jurídica y tendrás acceso a todos los documentos de Legislación, Doctrina, Jurisprudencia, Formularios, Esquemas, Consultas o Voces, y a muchas herramientas útiles para el jurista:

- \* Biblioteca Virtual
- \* Tirant Derechos Humanos
- \* Tirant TV
- \* Personalización
- \* Foros y Consultoría
- \* Revistas Jurídicas
- \* Gestión de despachos
- \* Novedades
- \* Tirant Online España
- \* Petición de formularios

 (55) 65502317/18

 [www.tirantonline.com.mx](http://www.tirantonline.com.mx)

 [atencion.tolmex@tirantonline.com.mx](mailto:atencion.tolmex@tirantonline.com.mx)