

REPORTE



A MECANISMOS INTERNACIONALES

SR. MICHEL FORST

RELATOR ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE
LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS
HUMANOS



En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos

CIUDAD DE MÉXICO, A 16 DE ENERO DE 2017



ÍNDICE

I. Introducción	3
II. Marco normativo	4
III. Acercamiento contextual de las vulneraciones al Derecho a Defender los Derechos Humanos desde la CDHDF	5
A. <i>Registro de la Relatoría de la CDHDF</i>	6
B. <i>Análisis de quejas en el Distrito Federal</i>	7
C. <i>Análisis de recomendaciones emitidas por la CDHDF</i>	11
IV. Derogación de los Tipos Penales	17
V. Acciones Preventivas: Medidas Precautorias	18
VI. Servicios de acompañamiento y observación en terreno.....	20
VII. Nuevos riesgos al ejercicio del derecho a defender derechos humanos.....	21
A. <i>Criminalización, estigmatización y obstaculización de personas defensoras de derechos humanos</i>	21
1. <i>Estigmatización de personas defensoras en caso de protesta social</i>	21
2. <i>Caso Dr. José Guevara Bermúdez y Dra. Mariclaire Acosta Urquidi</i>	22
3. <i>Caso CDHDF</i>	23
4. <i>Caso Andrea Noel</i>	24
5. <i>Casos vinculados a la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” en Ayotzinapa, Guerrero</i>	24
B. <i>Casos Institucionales de funcionarias y funcionarios defensores de los derechos humanos</i>	26
C. <i>Intromisiones de órganos del Poder Judicial de la Federación en el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos</i>	28
VIII. Buenas Prácticas de la CDHDF.....	31
IX. Conclusiones	32

I. Introducción

Día tras día, las defensoras y defensores que se dedican a promover y proteger los derechos humanos mediante acciones concretas –como la libre manifestación, la participación en el diseño de políticas públicas y la exigencia de rendición de cuentas a organismos públicos, entre otras– se encuentran constantemente en una situación de riesgo y pueden convertirse en víctimas de agresiones por parte de quienes buscan limitar sus actividades de defensa. En ese sentido, el tema ha cobrado suma importancia, ya que el contexto y condiciones en las que realizan su trabajo se ve constantemente afectado por acciones que constituyen graves amenazas y que son representadas a través de actos de hostigamiento, detenciones arbitrarias, interposición de acciones legales infundadas, y las más graves, la desaparición y el asesinato.

Sobresalen los casos donde se ha detectado el uso indebido del derecho penal derivado de escenarios donde las y los defensores ejercen su derecho a la protesta social y las manifestaciones, así como las recientes formas de criminalización y estigmatización a través del uso de redes sociales y medios de comunicación, los cuales son utilizados para difundir campañas de desprestigio o expresiones de odio en su contra, con el objetivo de afectar su imagen y trayectoria, pero también como medios de intimidación.

Ante tal situación, destaca la creación de mecanismos de protección a defensoras y defensores de derechos humanos, los cuales tienen como propósito el desarrollar medidas preventivas y acciones que permitan la realización de su trabajo en condiciones de libertad y seguridad; sin embargo, dichos procedimientos no incluyen a las y los servidores públicos (que pertenecen a órganos autónomos) dedicados a la defensa, protección y difusión de los derechos humanos. Lo anterior significa que dichas personas defensoras se encuentran en un estado de indefensión en el desarrollo de sus actividades cotidianas.

En ese contexto, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) presenta este reporte al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, con motivo de su visita oficial a México. Su propósito es proveer un acercamiento general respecto del estado que guarda la protección del derecho a defender los derechos humanos en México y principalmente en la Ciudad de México; haciendo hincapié en las buenas prácticas impulsadas desde la CDHDF para prevenir, respetar y proteger el derecho a defender los derechos humanos, pero también señalando sus preocupaciones ante la falta de mecanismos efectivos para su prevención y defensa.

II. Marco normativo

El reconocimiento internacional de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos y el desarrollo de mecanismos especializados en su protección, tienen un punto de partida en 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*¹ de la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobada el 9 de diciembre de 1998. En dicha Declaración se establece un conjunto de derechos reconocidos a las y los defensores, entre los que se destacan: procurar la protección y realización de los derechos humanos en los planos nacional e internacional; ejercer legítimamente esta labor, sea individualmente o en asociación; reunirse o manifestarse pacíficamente; recabar, obtener, recibir y poseer información; presentar críticas y propuestas para mejorar el funcionamiento de órganos y organismos, así como denunciar las políticas y acciones oficiales en la materia, y a que éstas sean examinadas; obtener protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos.²

A nivel federal, la protección de las personas defensoras de derechos humanos se encuentra contemplada en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y la Ley General de Víctimas, publicadas el 25 de junio de 2012 y 9 de enero de 2013, respectivamente; mientras que en el ámbito local, se cuenta con la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, la cual fue publicada el 10 de agosto de 2015. De éstas ha emanado la creación de mecanismos para la protección de personas defensoras de los Derechos Humanos y periodistas³, cuyo objetivo consiste en la implementación de distintos tipos de medidas para salvaguardar los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas defensoras.

A pesar de estos avances, las violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos son una constante en la Ciudad de México. Por esa razón, el trabajo realizado por esta Comisión permite advertir que las violaciones a los derechos humanos de este grupo en situación de

¹ Declaración aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144, del 8 de marzo de 1999, disponible en: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument).

² OACNUDH. La declaración de los defensores de derechos humanos. Derechos reconocidos a los defensores de los derechos humanos y medidas de protección previstas. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx>

³ Véase Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 1; sí como Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, artículo 2.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Reporte sobre personas defensoras de derechos humanos en México

vulnerabilidad, continúan siendo un tema pendiente respecto de las Recomendaciones emitidas por los Mecanismos Internacionales para garantizar la vida, la seguridad e integridad personal de las y los defensores de derechos humanos.

III. Acercamiento contextual de las vulneraciones al Derecho a Defender los Derechos Humanos desde la CDHDF

La CDHDF es un Organismo Público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía funcional y presupuestal acorde con lo establecido en los artículos 2 y 6 de su Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993 y sus últimas reformas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de noviembre de 2015; así como en el artículo 5 de su Reglamento Interno, publicado en el Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1 de agosto de 2002 y sus últimas reformas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de noviembre de 2014.

De conformidad con los preceptos anteriores, la CDHDF tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación, y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de la materia; así como combatir toda forma de discriminación y exclusión como consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

La CDHDF, a través de sus cinco Visitadurías Generales se aboca a la investigación de las presuntas violaciones a derechos humanos atribuidas a las y los servidores públicos que laboran en el Gobierno de la Ciudad de México, siendo la Cuarta Visitaduría donde se ejerce la atribución de integrar los expedientes de quejas relacionadas con presuntas afectaciones a las personas que forman parte de los grupos en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las y los defensoras a derechos humanos.

Asimismo, por conducto de la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas, y la Dirección General de Quejas y Orientación, la CDHDF se relaciona con organizaciones de la sociedad civil (OSC) que defienden el derecho a la protesta social, con quienes se ha articulado para el seguimiento y observancia de las manifestaciones públicas con el propósito de impulsar procesos que contribuyan a fortalecer el ejercicio de este derecho.

Adicionalmente, se cuenta con la Relatoría para la Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, misma que tiene entre sus funciones el monitoreo y registro de las agresiones cometidas contra el derecho a defender los derechos humanos a partir de información difundida en medios de comunicación, redes sociales y alertas emitidas por organizaciones de la sociedad civil; también brinda asesoría y acompañamiento a las personas defensoras que por motivo de su labor, se encuentran en riesgo.

A. Registro de la Relatoría de la CDHDF

Como se mencionó, la Relatoría para la Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de esta CDHDF realiza un monitoreo de las agresiones a personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos, tanto a nivel nacional como a nivel local.⁴ Por ello, resulta relevante presentar las cifras registradas de agresiones al derecho a defender los derechos humanos en el Distrito Federal, del año 2012 al 2016:

Tabla 1. Incidencia de agresiones a personas defensoras de derechos humanos durante el periodo 2012 a 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Número de agresiones Ciudad de México	159	148	103	109	137
Tipo de agresión	-Detención arbitraria - Agresión física - Hostigamiento	-Detención arbitraria -Agresión físicas -Hostigamiento	-Detención arbitraria -Privación de la libertad personal -Agresión física	- Hostigamiento - Agresión física - Amenazas	- Obstrucción a la libertad de reunión - Declaraciones públicas - Agresión física
Grupo de defensa	-Protesta social -Derechos políticos -Derechos laborales	- Protesta social - Derecho a la educación - Derechos políticos	- Protesta social - Derecho a la educación - Seguridad	-Derecho a defender los derechos humanos - Derechos de la ciudad -Derechos civiles	- Transparencia y rendición de cuentas - Derechos laborales - Derechos de la ciudad

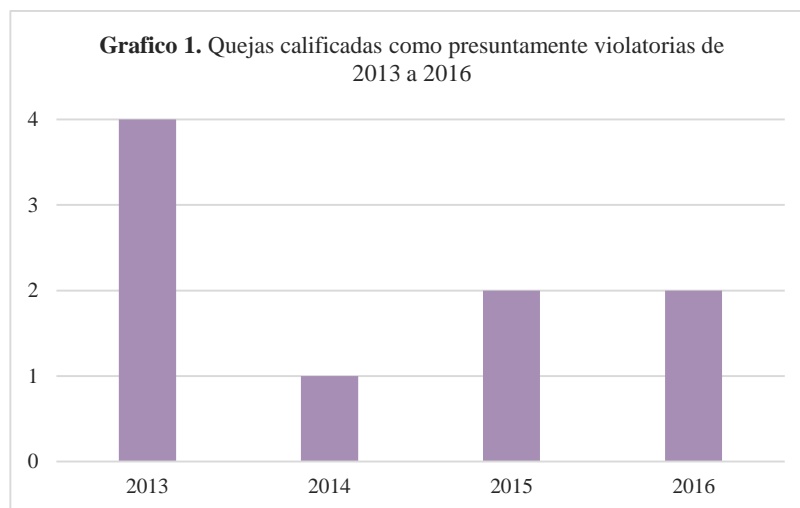
No obstante, las medidas de protección han resultado insuficientes dada la falta de incidencia en las causas estructurales que propician o perpetúan las agresiones contra personas defensoras, siendo la impunidad un factor fundamental. Esto debido a que si bien existe una Fiscalía de Asuntos Especiales en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), con el mandato de integrar las

⁴ Dicho registro sigue la metodología expuesta en el “Manual de atención integral en casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y a personas que ejercen la libertad de expresión”, CDHDF, México, 2011, pp. 119.

averiguaciones en las que personas defensoras hayan sido víctimas de delito por motivo de su labor, la CDHDF no tiene conocimiento de que algún caso en acompañamiento, haya sido consignado.

B. Análisis de quejas en el Distrito Federal

Durante el periodo comprendido entre 2013 y 2016, la Comisión registró quejas donde presuntamente se violentaron el derecho a defender los derechos humanos y el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.⁵ Sobre el primer derecho referenciado, se pudo constatar que en el año 2013 se tuvo la mayor incidencia; si bien la cifra ha disminuido en los siguientes años, ésta se sostuvo en 2015 y 2016, como se aprecia en la siguiente gráfica:



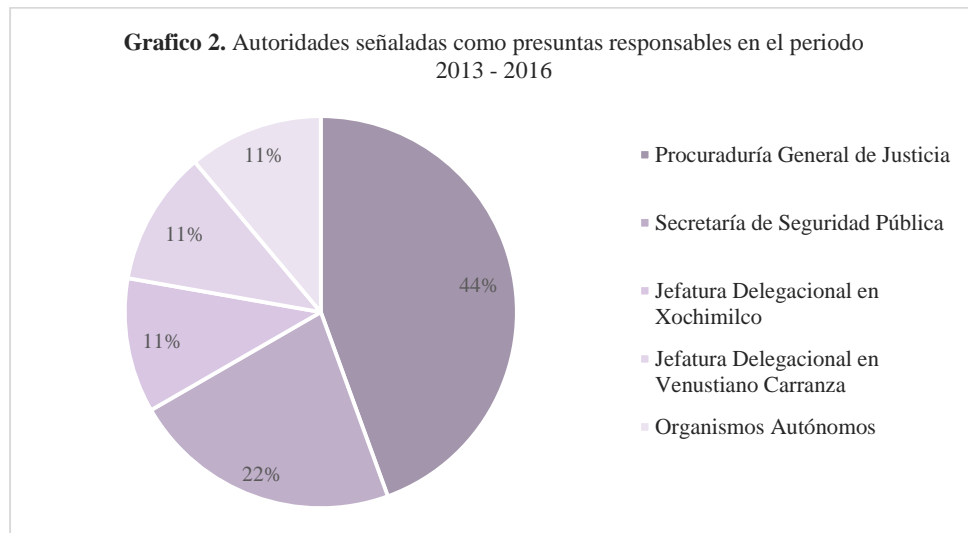
En ese sentido, se identificaron tres principales tipos de violaciones relacionadas al derecho a defender los derechos humanos, los cuales se muestran en la Tabla 2. Su análisis nos apunta que el 55.5% de las incidencias, se concentran en acciones para impedir que organismos públicos u organizaciones de la sociedad civil puedan promover, defender, proteger o ejercer los derechos humanos; pero preocupa también que el 33.3% se concentre en la negativa, restricción u obstaculización para que estos entes brinden asesoramiento y asistencia.

⁵ Los datos analizados para la elaboración del presente apartado son obtenidos del Sistema de Integral de Gestión de Información (SIIGESI) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

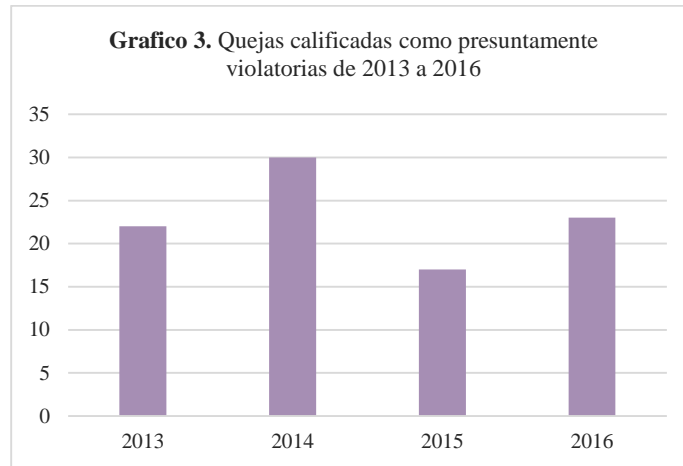
Tabla 2. Incidencia de Tipos de Violación al derecho a defender los derechos humanos

Tipo de Violación	Menciones por Violaciones
Negativa, restricción, impedimento o injerencia arbitraria para impedir el cumplimiento de los objetivos de los organismos públicos y no gubernamentales como son la promoción, defensa, protección y ejercicio de los derechos humanos	5
Negativa, restricción u obstaculización a los organismos públicos o no gubernamentales promotores y defensores de los derechos humanos, para que no puedan denunciar las políticas así como las acciones violatorias de los derechos humanos	1
Negativa, restricción u obstaculización a los organismos públicos o no gubernamentales promotores y defensores de los derechos humanos, para que puedan prestar asistencia letrada profesional así como asesoramiento y asistencia para la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales	3
Total	9

Respecto a las autoridades que han sido señaladas como presuntas responsables de las violaciones al derecho en comento, destaca que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal cuentan con la mayor frecuencia, como se puede observar en el gráfico siguiente:



En relación a las presuntas violaciones al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, se tienen registradas de enero de 2013 y a diciembre 2016, un total de 92 quejas. De las cuales, el 32.6% se concentra en el año 2014, mientras que el 25% corresponde al año 2016.

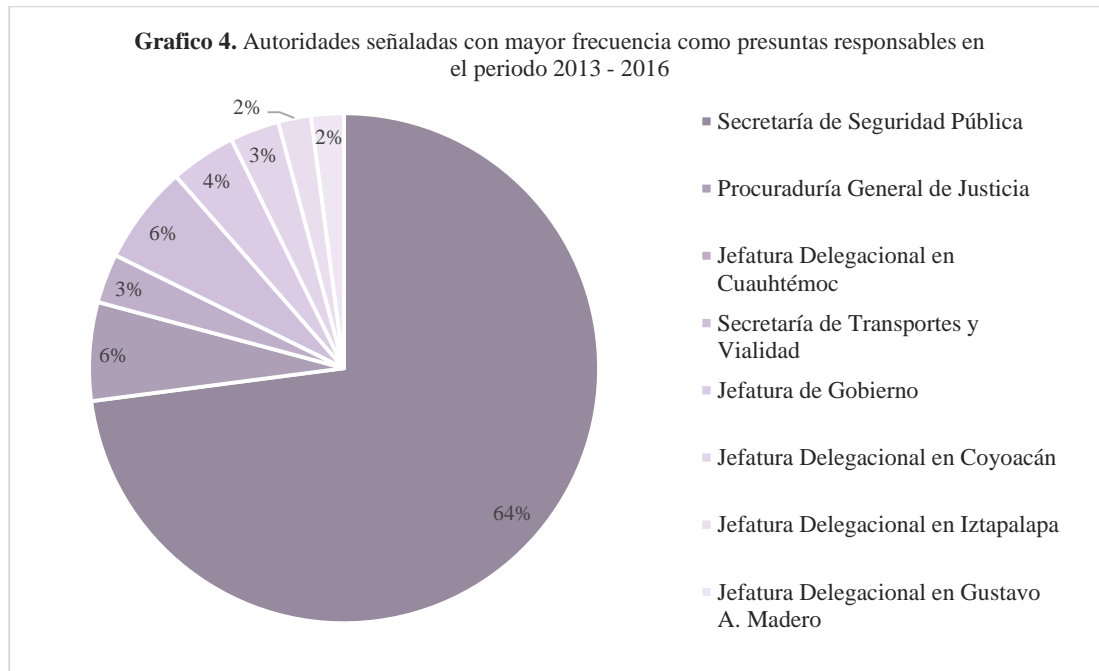


Debido a su estrecha vinculación la protesta social, no es sorpresivo que este derecho manifieste una alta incidencia en violaciones como injerencias arbitrarias a la libertad de manifestación pública y los ataques u obstaculización a la libertad de expresión y pensamiento, como a continuación se muestra:

Tabla 3. Incidencia de Tipos de Violación al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión

Tipo de Violación	Menciones por Violaciones
Injerencias arbitrarias para quebrantar la libertad de manifestación pública	48
Ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias en la libertad de expresión y de pensamiento	37
Ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias para difundir y buscar información	18
Negativa, obstaculización o injerencias arbitrarias en la búsqueda y difusión de información	3
Censura, o silenciamiento de ideas y opiniones bajo amenaza o intimidación	1
Injerencias arbitrarias para evitar la utilización de cualquier medio apropiado para el intercambio de ideas e informaciones	1
Restricciones arbitrarias a la publicación y divulgación de información	1
Total	109

Las autoridades que han sido señaladas con más frecuencia como presuntas responsables de actos que constituyen una violación al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, se pueden observar en la gráfica que a continuación se presenta:



Es menester señalar que otras autoridades mencionadas como presuntas responsables de la comisión de violaciones a este derecho, son las que se aprecian en la siguiente tabla:

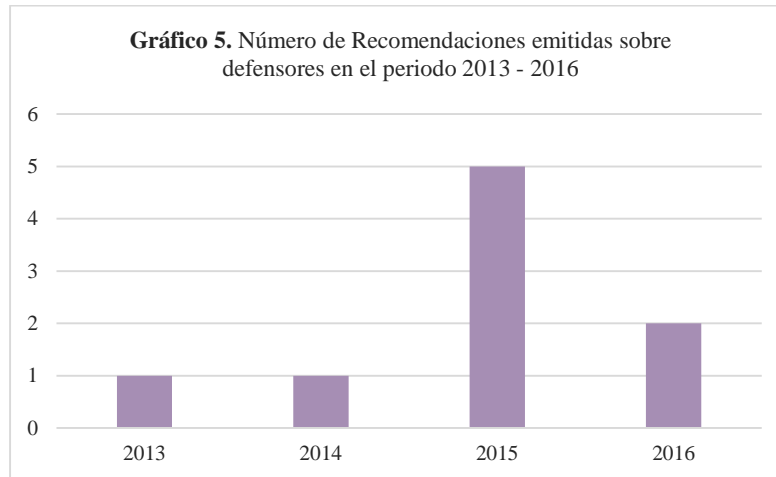
Tabla 4. Autoridades señaladas como presuntas responsables con una incidencia del 1% en el período de 2013 a 2016

Autoridad
Organismos Autónomos
Secretaría de Gobierno
Jefatura Delegacional en Cuajimalpa de Morelos
Tribunal Superior de Justicia
Jefatura Delegacional en Iztacalco
Jefatura Delegacional en Miguel Hidalgo
Secretaría del Medio Ambiente
Jefatura Delegacional en Benito Juárez
Jefatura Delegacional en Venustiano Carranza
Jefatura Delegacional en Magdalena Contreras

Jefatura Delegacional en Azcapotzalco
Consejería Jurídica y de Servicios Legales
Secretaría de Protección Civil

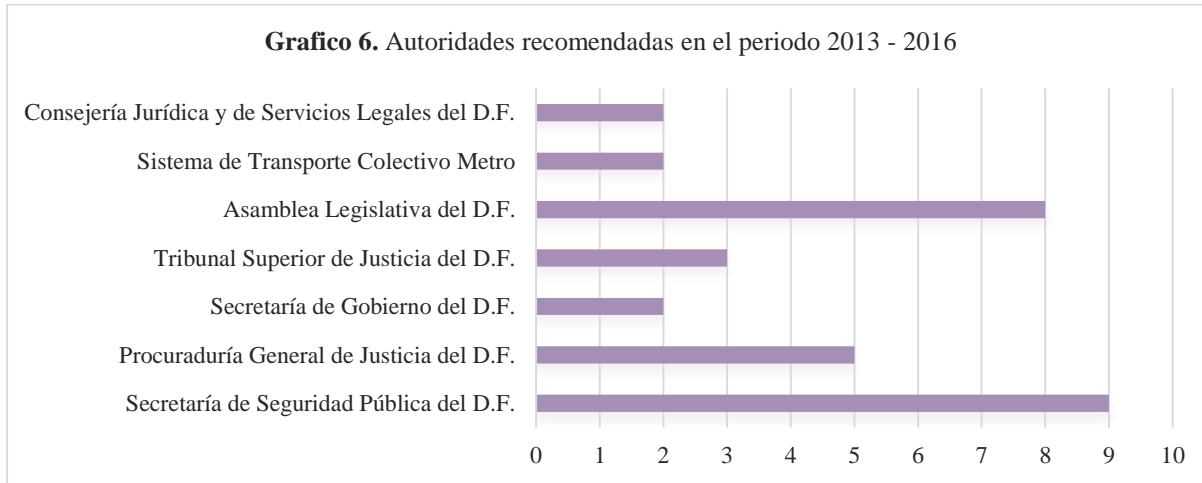
C. Análisis de recomendaciones emitidas por la CDHDF

Derivado de los expedientes de quejas integrados por esta Comisión entre los años 2013 y 2016, se emitieron 9 Recomendaciones relacionadas con víctimas defensoras de derechos humanos⁶, como a continuación se desglosa:



Tales recomendaciones fueron dirigidas a diferentes autoridades del Gobierno de la Ciudad de México, principalmente a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), seguida por la PGJDF; así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), las cuales aparecen como autoridades colaboradoras de las agresiones sufridas por las y los defensores, como a continuación se aprecia:

⁶ CDHDF, Recomendaciones 7/2013, 11/2014, 09/2015, 10/2015, 11/2015, 16/2015 y 17/2015. Disponibles en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2015/09/29891/>



En ese sentido, el número de Recomendaciones que se relacionan con afectaciones a defensoras y defensores de derechos humanos representa el 12.86 % de las 70 Recomendaciones emitidas por la CDHDF durante la presente gestión. Respecto de su aceptación y cumplimiento, se cuenta con lo siguiente:

Tabla 5. Recomendaciones emitidas por la CDHDF en el período de 2013 a 2016

Recomendación	Caso	Derechos vulnerados	Tipo de aceptación	Estatus
07/2013	Violaciones a derechos humanos en el contexto del operativo policial del 1 de diciembre de 2012 denominado por las autoridades del Distrito Federal “Transmisión del Poder Ejecutivo Federal y “Palacio Nacional”	Derecho a la seguridad ciudadana. Derecho a la libertad y seguridad personales en relación, con el debido proceso legal. Derecho a la integridad personal. Derecho a la manifestación y a la protesta.	Parcialmente aceptada	Sujeta a seguimiento
11/2014	Violaciones a los derechos humanos de personas y profesionales de los medios de comunicación que ejercen su derecho a la información mediante acciones de documentación ciudadana.	Derechos a la libertad de expresión y acceso a la información. Derecho a la libertad y seguridad personales. Derecho a la integridad personal.	Aceptada	Sujeta a seguimiento

09/2015	<p>Detención arbitraria; uso indebido de la fuerza, tratos crueles inhumanos o degradantes; uso selectivo del derecho penal, obstaculización o injerencias arbitrarias en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social, en la marcha que se llevó a cabo el 10 de junio de 2013, en conmemoración con los hechos ocurridos el 10 de junio de 1971, denominado El Halconazo</p>	<p>Derecho a la manifestación: ejercicio del derecho a la libertad de expresión y derecho de reunión. Derecho a la libertad personal en conexidad con el derecho al debido proceso y a las garantías judiciales. Derecho a la integridad personal.</p>	Aceptada	Sujeta a seguimiento
10/2015	<p>Detención arbitraria; uso indebido de la fuerza, tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes; uso selectivo del derecho penal, obstaculización o injerencias arbitrarias en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social, en la marcha que se llevó a cabo en conmemoración del 45° Aniversario de los sucesos ocurridos en la Plaza de las Tres Culturas el 2 de octubre de 1968.</p>	<p>Derecho a la manifestación. Derecho a la libertad personal en conexidad con el derecho al debido proceso y a las garantías judiciales, y Derecho a la integridad personal.</p>	Aceptada	Sujeta a seguimiento
11/2015	<p>Detención ilegal y arbitraria; uso indebido de la fuerza, tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes; obstaculización o injerencias arbitrarias en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social; y obstaculización al derecho a defender derechos humanos, en la manifestación realizada el 22 de abril de 2014 denominada “El silencio contra la Ley TELECOMM“</p>	<p>Derecho a la manifestación: ejercicio del derecho a la libertad de expresión y derecho de reunión. Derecho a defender los derechos humanos. Derecho a la libertad personal. Derecho a la integridad personal.</p>	Aceptada	Sujeta a seguimiento
16/2015	<p>Violaciones a derechos humanos cometidas durante la protesta por la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, que se realizó el 20 de noviembre de 2014.</p>	<p>Derecho a la manifestación: ejercicio del derecho a la libertad de expresión y derecho de reunión en relación con el principio de legalidad. Derecho a la integridad personal. Derecho a la libertad, en relación con el de debido proceso y garantías judiciales.</p>	Aceptada	Sujeta a seguimiento

17/2015	Violaciones a derechos humanos cometidas al término de la manifestación denominada “Ayotzinapa+11”, que se realizó el 1o. de diciembre de 2014.	<p>Derecho a la manifestación: ejercicio del derecho a la libertad de expresión y derecho de reunión.</p> <p>Principio de legalidad y seguridad jurídica.</p> <p>Derecho a la libertad, en relación con el de debido proceso y garantías judiciales.</p> <p>Derecho a la integridad personal.</p> <p>Derecho a defender los derechos humanos.</p>	Aceptada	Sujeta a seguimiento
11/2016	Detención ilegal y arbitraria; uso indebido de la fuerza, obstaculización e injerencias arbitrarias en el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y a la libertad de expresión, en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social en la Ciudad de México	<p>Derecho a la libertad de expresión: manifestación pública y libre ejercicio del periodismo.</p> <p>Derecho a defender los derechos humanos.</p> <p>Derecho a la libertad personal.</p> <p>Derecho a la integridad personal.</p> <p>Derecho al debido proceso.</p>	Parcialmente aceptada	Sujeta a seguimiento
14/2016	Deficiente calidad en la prestación del servicio público otorgado por el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), en el contexto del alza a la tarifa, su posterior aplicación y aprovechamiento. Detenciones ilegales y arbitrarias y obstaculizaciones de la manifestación pública y protesta social como ejercicio del derecho a la libertad de expresión, por la inconformidad ante el alza de la tarifa.	<p>Derecho a un nivel de vida adecuado y derecho a la movilidad en relación al servicio público de transporte.</p> <p>Derecho a la seguridad jurídica, principio de legalidad.</p> <p>Derecho a la libertad de expresión en relación a la manifestación y a la protesta social.</p>		En proceso de respuesta

En consecuencia, conviene hacer notar que de acuerdo con el trabajo desarrollado por la CDHDF, el cual ha sido coincidente con el de organizaciones internacionales en materia de derechos humanos, se han identificado una serie de patrones sistemáticos que muestran los escenarios, momentos específicos y la finalidad con que se infringe el derecho a defender los derechos humanos.

Un caso concreto es la Recomendación 7/2013⁷ que tuvo su origen en los hechos registrados el 1º de diciembre de 2012, durante la “*Transición de poder del Ejecutivo Federal*” y “*Palacio Nacional*”, donde se documentaron 99 detenciones arbitrarias y otras violaciones a derechos humanos, la cual fue dirigida a la

⁷ Véase Recomendación 7/2013. Disponible en la liga <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2013/04/recomendacion-072013/>

SSPDF, la PGJDF, el TSJDF y la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. Entre los puntos recomendatorios, destaca la realización y publicación de modificaciones al Protocolo de Actuación Policial para el Control de Multitudes, a efecto de que se ajuste a los estándares de actuación policial con un enfoque de derechos humanos.

Asimismo, a propósito de las violaciones a derechos humanos cometidas durante las manifestaciones del 10 de junio, 31 de agosto, 1 y 3 de septiembre, 2 de octubre de 2013, 22 de abril de 2014; la CDHDF emitió las Recomendaciones 9/2015, 10/2015, 11/2015,⁸ y 11/2016⁹, respectivamente. En dichos instrumentos se recomendó al titular de la SSPDF, entre otros, los siguientes puntos:

- Reconocer su responsabilidad en las violaciones a derechos humanos cometidas por elementos a su cargo;
- Investigar y determinar la responsabilidad en disciplina policial, tanto por las acciones y omisiones en las que incurrieron policías adscritos, mandos operativos y superiores;
- Indemnizar los daños materiales e inmateriales causados a las víctimas;
- Investigar los delitos en que pudieron incurrir policías adscritos, mandos medios y superiores de la SSPDF, por sus acciones y omisiones en los operativos desarrollados durante las manifestaciones;
- Revisar y modificar los Protocolos de Actuación Policial para el Control de Multitudes y para la Detención de Probables Responsables en el Marco del Sistema Penal Acusatorio, con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil especialistas en el tema, a fin de que se ajusten a los estándares en materia de actuación policial con enfoque de derechos humanos.

De igual manera, como resultado de los acontecimientos en las manifestaciones del 20 de noviembre y 1 de diciembre de 2014, realizadas por la desaparición de 43 jóvenes estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero, se emitieron las Recomendaciones 16/2015 y 17/2015¹⁰, en las cuales se acreditaron violaciones a los derechos humanos a la manifestación, a la integridad personal, a la libertad, a la legalidad y seguridad jurídica y a defender los derechos humanos.

Respecto de los hechos documentados el 20 de noviembre de 2014, se acreditó que la Policía del Distrito Federal realizó 14 detenciones arbitrarias, violó la cadena de custodia de los objetos que presentó ante el

⁸ Véase Recomendaciones 9/2015, 10/2015 y 11/2015. Disponibles en la liga <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2015/>

⁹ Véase Recomendación 11/2016. Disponible en la liga <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2016/08/recomendacion-112016/>

¹⁰ Véase Recomendaciones 16/2015 y 17/2015. Disponibles en la liga <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2015/>

ministerio público y no se apegó a las funciones de seguridad pública; además, cabe destacar que la CDHDF solicitó oportunamente medidas preventivas y precautorias a la SSPDF, la PGJDF y el Servicio de Transporte Colectivo Metro, a efecto de respetar los derechos humanos de las personas en movilización, pero a pesar de las mismas, policías que resguardaban algunas calles cercanas al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, tuvieron un enfrentamiento con un grupo de personas que participaban en la marcha, registrándose detenciones arbitrarias e ilegales, así como personas lesionadas. El destino de la marcha era la Residencia Oficial de los Pinos; sin embargo, el contingente arribó al Zócalo Capitalino, donde se presentaron enfrentamientos con Policías Federales que resguardaban el Palacio Nacional; ello, motivó que esta Comisión remitiera el correspondiente desglose a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Por otro lado, en relación a los hechos concernientes a la manifestación del 1 de diciembre de ese mismo año —llamado 1DMX—, y a pesar de los requerimientos de medidas preventivas y precautorias que esta Comisión giró, la SSPDF y la PGJDF vulneraron nuevamente el principio de legalidad y seguridad jurídica, pues detuvieron de forma injustificada a cuatro personas y agredieron a integrantes de OSC, así como a personal de la CNDH.

Por tales vulneraciones, esta Comisión recomendó a las autoridades responsables el diseño de un plan relacionado con la actuación de la policía en las movilizaciones sociales y eventos masivos; implementar y evaluar un Programa Permanente de Actualización y Formación Policial con Perspectiva de Derechos Humanos; realizar un acto de reconocimiento de responsabilidad satisfactorio en favor de las víctimas; e indemnizar los daños materiales e inmateriales causados a las personas que fueron víctimas.

Tratándose del derecho a la documentación ciudadana, destaca la Recomendación 11/2014¹¹ en la cual se documentaron seis casos de agresiones verbales y físicas, amenazas, detenciones arbitrarias, actos inhumanos, crueles y degradantes que se asemejan a la tortura, dirigidas a la ciudadanía que realiza actos de documentación – ejerciendo el derecho a defender los derechos humanos – y actividades periodísticas, mediante fotografías y/o videgrabaciones cuya intención es registrar la actuación de personas servidoras públicas, particularmente de quienes realizan detenciones de personas, es decir, personal de la SSPDF.

Para la CDHDF, resulta de gran importancia proteger el derecho a la libertad de expresión; por ello es imperativo garantizar que la ciudadanía pueda documentar actos extrajudiciales provenientes de autoridades, a fin de transparentar su actuar y evitar violaciones de derechos humanos.

¹¹ Véase Recomendación 11/2014. Disponible en la liga <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2014/10/recomendacion-112014/>

En suma, resulta necesario destacar que en tales instrumentos se evidenciaron las múltiples violaciones a los derechos humanos de las y los defensores, ya sea antes, durante y/o después de las manifestaciones acontecidas del año 2012 al 2014 en la Ciudad de México, en las cuales se registraron detenciones ilegales y arbitrarias, uso indebido de la fuerza pública, tortura, tratos crueles inhumanos o degradantes, obstaculización o injerencias arbitrarias en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social, obstaculización del derecho a defender los derechos humanos y el derecho a la documentación ciudadana.

IV. Derogación de los Tipos Penales

Mención especial merece que en los instrumentos recomendatorios 16/2015 y 17/2015, la CDHDF manifestó que los tipos penales contenidos en el artículo 287 (ultrajes a la autoridad) y del artículo 362 (ataques a la paz pública) del Código Penal para el Distrito Federal, violan la seguridad jurídica, además que se identificó en los casos que se utilizan para criminalizar la protesta social.

En las recomendaciones mencionadas, la CDHDF solicitó a la ALDF derogar los tipos penales de ultrajes a la autoridad y ataques a la paz pública debido a que tienen un carácter ambiguo y abierto, lo que genera inseguridad jurídica y violenta el principio de legalidad. De igual modo, este organismo expresó que ambos tipos penales han sido usados en perjuicio del ejercicio de la libertad de expresión, que inhiben la libertad de manifestación y de reunión, y dan lugar a la criminalización de la protesta social. Situaciones inadmisibles en una sociedad democrática y en un Estado de Derecho.

Cabe destacar que, además de sus recomendaciones, la CDHDF hizo llegar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) su posicionamiento en un documento en el que se expuso que los tipos penales de ataques a la paz pública y ultrajes a la autoridad son de un carácter abierto, violatorios del principio de legalidad y del derecho a la seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en clara contravención con la necesidad de que establezcan certeza jurídica y respeten la taxatividad penal; ello apelando a que tales argumentos se tomaran en cuenta en la resolución del amparo directo en revisión 4384/2013, del peticionario Bryan Reyes Rodríguez.

El 24 de febrero de 2016, la Primera Sala de la SCJN, sesionó el asunto referido y al analizar el tipo penal ataques a la paz pública, tres Ministros consideraron que el artículo 362 del Código Penal para el Distrito Federal, es inconstitucional por violar el principio de taxatividad, ya que, de su lectura se advierte que las conductas sancionadas son los actos desplegados por el sujeto activo, con "violencia extrema" que perturben la paz pública, y dicha frase es excesivamente indeterminada. Cabe señalar que, aunque también se

plantearon argumentos en el sentido de que dicho tipo penal vulneraba la libertad de expresión, al restringir la garantía de libre manifestación y protesta social, se consideró preferente el estudio de taxatividad.

Asimismo, el 7 de marzo de 2016 en el Pleno de la SCJN resolvió los amparos directos en revisión 2255/2015 y 4436/2015, relacionados con el tipo penal de ultrajes a la autoridad, y ocho de los once Ministros manifestaron que el artículo 287 del Código Penal para el Distrito Federal es inconstitucional por violar el principio de taxatividad, dado que la conducta típica, esto es, "ultrajar" tiene distintas acepciones y un alto grado de indeterminación, que pudiera permitir la arbitrariedad en su aplicación.

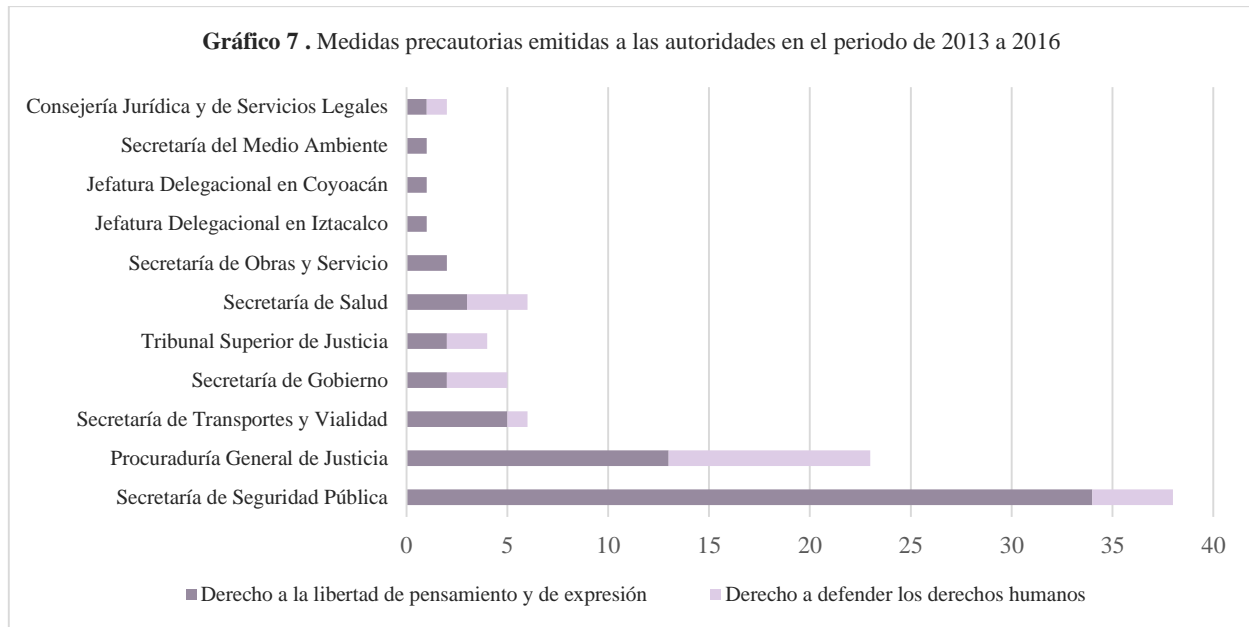
Por otra parte, cabe señalar que se han presentado ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tres iniciativas referentes a la derogación de los tipos penales de ultrajes a la autoridad y ataques a la paz pública, el 5 de octubre de 2016 el Partido Humanista presentó una iniciativa en la que planteó la derogación de los artículos 287 y 362 del Código Penal para el Distrito Federal y el 3 de noviembre de 2016 el Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa en el mismo sentido. El 15 de octubre de 2016 el Partido Movimiento Regeneración Nacional presentó una iniciativa en torno a la derogación del artículo 362. Al respecto es importante señalar que dichas iniciativas se encuentran en la Comisión de Administración y Procuración de Justicia de la Asamblea donde aún están pendientes de ser dictaminadas.

V. Acciones Preventivas: Medidas Precautorias

En cuanto a las acciones preventivas, esta Comisión ha intervenido para atender casos de organizaciones y activistas que fueron víctimas de amenazas, hostigamientos, agresiones, allanamientos, robos y otros tipos de violencias con motivo de su labor. En este sentido, se ha solicitado la implementación de medidas de protección tendientes a garantizar la vida, integridad y salvaguardar su derecho a defender los derechos humanos, así como el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Por lo anterior, en el periodo comprendido de enero de 2013 a diciembre del 2016, se emitieron un total de 89 medidas de protección y preventivas a diversas autoridades de la Ciudad de México; siendo la Procuraduría General de Justicia quien recibió la mayor cantidad de ellas, con el 42.7% de las mismas, seguido de la Secretarías de Seguridad Pública con el 25.8%. En la Gráfica 7 se muestran las autoridades restantes que recibieron las medidas precautorias emitidas por la CDHDF.

Gráfico 7 . Medidas precautorias emitidas a las autoridades en el periodo de 2013 a 2016



Resultan significativas las medidas solicitadas a favor de organizaciones como Brigada Humanitaria de Paz Marabunta; Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS); Equis: Justicia para Mujeres, A.C.; Brigadas Internacionales de Paz (PBI) y la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.; así como defensores de la Comunidad LGBTTTI y de personas migrantes. Los casos atendidos corresponden a las siguientes problemáticas:

- a) Amenazas, hostigamientos, agresiones y otros tipos de violencias con motivo de su labor o de los casos que representan, y
- b) Allanamientos y robos en oficinas de las organizaciones, de donde se sustrajeron instrumentos de trabajo, información relativa a casos; incluso, títulos de crédito (cheques) que fueron cobrados, generando una afectación a su patrimonio económico.

Por otra parte, las personas que laboran en la *Clínica Marie Stopes* – dedicada a la interrupción legal del embarazo – con motivo de su labor, han sido víctimas de agresiones de grupos radicales, quienes han cometido actos de violencia en contra de sus instalaciones y en agravio de las personas; incluso de las usuarias. Por ello, la CDHDF tomando en cuenta la relevancia de su labor en la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, articuló una serie de acciones preventivas y de acompañamiento mediante las cuales involucró a instituciones especializadas como el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), cuyo personal realizó boletines electrónicos manifestando su posición de concientizar y generar una cultura de tolerancia y respeto al ejercicio de estos derechos.

La CDHDF condenó las amenazas cometidas el 26 de septiembre de 2016 en contra del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) a través de Twitter; además de exhortar a las autoridades a efectuar una investigación exhaustiva, imparcial y expedita para encontrar al autor o autores materiales e intelectuales de dichas amenazas y coadyuvar en la generación de un entorno propicio y seguro. Aunado a este posicionamiento, la Comisión inició queja de oficio para investigar presuntas violaciones a derechos humanos con motivo de estos hechos.

VI. Servicios de acompañamiento y observación en terreno

Con motivo de la presencia de la Comisión en marchas y eventos públicos, se ha monitoreado y brindado acompañamiento a las y los participantes en las movilizaciones, especialmente a personas defensoras de derechos humanos; destacando su permanente acompañamiento en actos de protesta generados por los familiares del caso Ayotzinapa.

Igualmente, en el período comprendido del año 2015 al 2016, se emitieron 321 medidas precautorias para el correcto desarrollo y operación de las marchas y movilizaciones, las cuales se dirigieron principalmente a las Secretarías de Gobierno, de Seguridad Pública, de Obras y Servicios, de Protección Civil; al Instituto de las Mujeres, al Sistema de Transporte Colectivo, al Metrobús y la Procuraduría General de Justicia, todas de la Ciudad de México. A su vez, también se ha coordinado con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y con Comisiones Estatales, con el fin de respetar el derecho de personas defensoras de derechos humanos, así como para que se garantice su libre ejercicio del derecho a la protesta, manifestación pública, expresión, asociación; además de respetar los derechos de movilidad, libertad, seguridad e integridad de las personas participantes.

Como medida que refuerza la labor del acompañamiento y observación en terreno, el Ombudsmóvil constituye un proyecto mediante el cual se brinda atención a núcleos de población y zonas en la Ciudad de México que, por la distancia y el tiempo, no tienen la facilidad de acercarse a las diversas sedes de la Comisión a plantear sus problemáticas. Este proyecto consta de diez vehículos adaptados especialmente para actuar como oficinas móviles que recorren las distintas colonias para acercar los servicios que brinda la Comisión a su población, y generar una cultura de protección y defensa de los derechos humanos, además de acompañar en los mítines y/o marchas.

Entre las organizaciones de la sociedad civil o grupos defensores de los derechos humanos que han solicitado

este servicio para el acompañamiento a marchas o eventos públicos, se encuentran: el Caracol, A.C.; Comité CEREZO México; Brigada Humanitaria de Paz Marabunta; la Sociedad de Alumnos de la Escuela Nacional de Antropología e Historia; el Movimiento Nacional por la Seguridad y la Procuración de Justicia, A.C.; la Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos; la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.; la Comunidad de Cultura Canábica y A.M.E.C.A.; la Red de Género y Medio Ambiente; el Comité de Vecinos del Pueblo Originario de Santa Cruz Meyehualco; la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada; la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares Detenidos o Desaparecidos; la Caravana por la Paz, la Vida y la Justicia; el Comité Organizador del Día Mundial de Nuestra Madre Tierra; el Movimiento LGBTTTTI; el Frente de Organizaciones Sociales F.V. A.C.; el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P.A.C.; así como algunas personas peticionarias en particular.

Cabe destacar el acompañamiento realizado a las personas Migrantes de la Caravana de Madres Centroamericanas que Buscan a sus Hijos Desaparecidos en Tránsito por México realizada en noviembre de 2015 y 2016; así como la participación en el Viacrucis migrante encabezado por el Padre Solalinde, como parte de las acciones tendientes a hacer de esta Ciudad un corredor humanitario en el que se pueda hacer efectivo el derecho a defender los derechos de las personas migrantes.

VII. Nuevos riesgos al ejercicio del derecho a defender derechos humanos

A. Criminalización, estigmatización y obstaculización de personas defensoras de derechos humanos

Como se ha mencionado, la CDHDF ha identificado el surgimiento de recientes formas de criminalización y estigmatización hacia las personas defensoras de derechos humanos. Dentro de éstas, en este informe se destaca que el uso de redes sociales o medios de comunicación con presencia digital son recurrentes para llevar a cabo ataques contra la imagen y trayectoria de las personas defensoras, así como para difundir campañas de difamación, expresiones de odio y coraje en su agravio; para muestra, se han seleccionado 5 casos emblemáticos en los cuales se ha presentado este fenómeno, los cuales se citan a continuación:

1. Estigmatización de personas defensoras en caso de protesta social

El defensor David Peña Rodríguez, con reconocida trayectoria en la Asociación Nacional de Abogados

Democráticos, fue víctima de este fenómeno, ya que fue catalogado por distintos medios de comunicación, con presencia digital e impresa, como “defensor de vándalos”.

En este contexto, las descalificaciones a su labor continuaron desde medios impresos donde personas funcionarias públicas, como el Diputado Federal Fernando Rodríguez Doval, expresaron que la CDHDF “es un organismo que siempre ha sido reducto de los grupos más radicales de la izquierda de esta Ciudad e, históricamente, en lugar de defender a los ciudadanos, se ha dedicado a defender a grupos de vándalos”, estigmatizando y descalificando el trabajo no solo de dicho defensor, sino de todas las personas que trabajan este Organismo Público Defensor de Derechos Humanos.¹²

El caso de Alejandra Nuño, defensora de derechos humanos y consejera del Mecanismo para la Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, guarda similitud con el de Peña al ser calificada como “mercenarios de los derechos humanos” o “defensores de delincuentes”.

2. Caso Dr. José Guevara Bermúdez y Dra. Marieclaire Acosta Urquidi

Otro caso de estigmatización y difamación expuesto en redes sociales y páginas web fue el de los defensores de derechos humanos José Antonio Guevara, Director de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C – anteriormente Tercer Visitador General de la CDHDF – y Marieclaire Acosta Uriquidi, Directora de *Freedom House* México, quienes fueron acusados por la Presidenta de la Asociación Alto al Secuestro, Isabel Miranda de Wallace, cuando afirmó que “existen organizaciones de defensa de los derechos humanos que a cambio de un porcentaje emprenden la defensa de presuntos responsables y alegan tortura para obtener su libertad e indemnización”.¹³

La descalificación¹⁴ hacia Marieclaire Acosta y algunas otras personas defensoras de derechos humanos, se efectuó a través de la prensa escrita durante el primer semestre de 2016, en algunas de las notas inclusive fueron señalados por supuestamente liberar a presuntos secuestradores y delincuentes, así como tramitar indemnizaciones ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.¹⁵

Todo ello motivó a que en el mes de marzo, la CDHDF se pronunciara en contra de las descalificaciones y

¹² Susana Guzmán, *Piden comparecencia de Ombudsman*, La Razón, México, 18-06-2014, pp. 3

¹³ Héctor de Mauleón, *Mercenarios de los derechos humanos*, El Universal, 09-03-2016. Dirección de URL:

<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2016/03/9/mercenarios-de-los-derechos-humanos>

¹⁴ Cfr. Jorge Monroy, *De Recursos de Indemnizaciones. Wallace denuncia una red dentro de la CNDH y la CIDH que pide moches*, El Economista, México, 08-03-2016, pp. 37

¹⁵ Cfr. Jorge Monroy, *De Recursos de Indemnizaciones. Wallace denuncia una red dentro de la CNDH y la CIDH que pide moches*, El Economista, México, 08-03-2016, pp. 37

obstáculos a la labor de las personas defensoras y defensores de derechos humanos, respaldando su labor, e hizo un llamado al Estado mexicano a respetar y reconocer los informes, visitas y recomendaciones de los organismos internacionales, a fin de fortalecer la garantía, promoción y defensa de los derechos humanos.

En esta tesitura, el Relator Especial de las Naciones Unidas contra la Tortura, Juan Méndez, condenó dichos ataques dada la reputación y trayectoria que ambos defensores tienen a nivel nacional e internacional, pues nunca se presentaron pruebas que dieran razón a dicha aseveración.¹⁶

3. Caso CDHDF

En cuanto a la CDHDF se refiere, destaca que históricamente ha sido señalada de utilizar inapropiadamente sus recursos y de “pagar” favores políticos, sin que existan pruebas contundentes que lo demuestren.¹⁷ Lo anterior indica la existencia de aseveraciones de orden político y/o partidista y no una evaluación consistente del trabajo de ésta institución.

Por otro lado, la utilización de redes sociales, por parte de autoridades delegacionales, en las cuales se evidencia a diferentes personas cometiendo faltas administrativas en flagrancia, generando así un fenómeno de “castigo o vergüenza social”, provocó que se presentaran diversas quejas ante la CDHDF. En este sentido, la Comisión advirtió una serie de derechos que son afectados por dicha práctica, como son: 1) derecho a la privacidad; 2) proporcionalidad de penas; 3) seguridad jurídica y principio de legalidad; 3) derecho a la imagen, honra y dignidad; y 5) derecho a la protección de datos personales.

Por lo anterior, la Comisión realizó una serie de reuniones con el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, Jefaturas Delegacionales y la ALDF, en las que propuso un Protocolo normativo y planteó que las autoridades deben contar con un mandamiento escrito para realizar las actividades que involucren el uso de redes sociales, como *Periscope*. Sin embargo, funcionarios de la Delegación Miguel Hidalgo han divulgado, en diferentes medios electrónicos, que la CDHDF entorpece su labor y limita la difusión de acciones en redes sociales, esto con el objetivo de estigmatizar y denigrar su trabajo en la promoción y defensa de los derechos humanos.¹⁸ Además de las diversas columnas de opinión que descalificaron la labor de denuncia de prácticas que violan el principio de seguridad y legalidad al

¹⁶ Gabriela Sotomayor, *Condena ONU ataques difamatorios contra defensores de derechos humanos*, RIDH Panorama, 10-03-2016. Dirección URL: <http://panorama.ridh.org/condena-onu-ataques-difamatorios-contra-defensores-mexicanos/>

¹⁷ Víctor Méndez, *CDHDF empieza a pagar favores*. Punto Crítico, México, 14-11-2013, pp. 25

¹⁸ NA, Arne Aus den Ruthen. *Le mandan saludos a la CDHDF*, YouTube, 15-03-2016. Dirección URL: <https://www.youtube.com/watch?v=rgrsRmCoudg>

afirmar que se “pretendían regular las redes sociales”.

4. Caso Andrea Noel

Se han registrado diversos casos de agresiones contra mujeres que promueven los derechos humanos de las mujeres o que denuncian situaciones de violencia de género de las que fueron víctimas, particularmente a través de las redes sociales. Ello ha generado un número alarmante de agresiones por parte de otras personas usuarias de las redes. Tal es el caso de Andrea Noel, periodista del portal digital Vice News, quien el pasado 8 de marzo, Día internacional de la mujer, sufrió una agresión sexual cuando transitaba por una calle de la Colonia Hipódromo Condesa.¹⁹

Al respecto, Andrea obtuvo el video de su agresor y lo publicó en redes sociales, solicitando el apoyo de las y los usuarios para identificar al culpable. Posterior a su denuncia pública en redes sociales, fue revictimizada al ser blanco de amenazas de muerte, intimidaciones y expresiones de odio en su contra a través de sus cuentas de Twitter y Facebook, por lo que se vio obligada a dejar el país, al pasar de agresiones y amenazas verbales, a un riesgo inminente de ser agredida físicamente en su domicilio.²⁰

Cabe mencionar que no hubo una respuesta inmediata del Gobierno de la Ciudad de México, ni de la PGJDF –instancia encargada de la investigación–, hasta que distintas organizaciones feministas, diversos medios de comunicación y la CDHDF se pronunciaron al respecto. Es importante destacar que esta Comisión abrió una queja de oficio –misma que se encuentra en integración–, estableció contacto de manera inmediata con la periodista y se le acompañó a la PGJDF para llevar a cabo las diligencias correspondientes.²¹

Actualmente, Andrea Noel regresó a México para continuar con el procedimiento de su caso y forma parte de la campaña “No te calles”, en donde invita a las mujeres que han sido víctimas de agresiones sexuales a denunciar e impulsar procesos de investigación y justicia.

5. Casos vinculados a la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” en Ayotzinapa, Guerrero

Desde el segundo semestre del 2015 y el primer semestre de 2016, destacan las descalificaciones de las que han sido víctimas las y los integrantes del Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes

¹⁹ Filiberto Cruz, *Ataque a plena luz*, Excélsior, México, 10-03-2016, pp. 6

²⁰ Alba Calderón, *Periodista abandona México por amenazas de muerte*, El Universal, México, 26-03-2016, pp. 9

²¹ Itzel Mejía, *Vigilarán el trato de autoridades*, Excélsior, México, 12-03-2016, pp. 1-3

(GIEI) para el caso Ayotzinapa, por parte de periodistas, articulistas, abogados y figuras públicas,²² que desde un primer momento cuestionaron la labor y resultados que el Grupo iba obteniendo, mismos que contradicen la versión presentada por la PGR sobre el destino de los 43 estudiantes normalistas desaparecidos.²³

No obstante lo anterior, las mujeres del GIEI fueron víctimas de descalificaciones personales, tratando de desvirtuar su labor como fiscales en sus respectivos países;²⁴ estrategia que impulsaron los medios de comunicación de mayor difusión a nivel nacional, otorgando importantes espacios en horarios estelares. En este contexto, se promovió la petición de salida de las y los integrantes del Grupo, pues los acusaron de obtener una cantidad importante y desmedida de dinero por su actuación.²⁵

En las notas periodísticas también se hacen señalamientos en los que se cuestiona la imparcialidad²⁶ del grupo de expertos del GIEI, así como también se busca desacreditar su labor al señalar que han lucrado con la defensa de derechos humanos²⁷ e inclusive se les atribuyó la politización²⁸ del asunto de la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal de Ayotzinapa, Guerrero.

Por otro lado, Emilio Álvarez Icaza Longoria –ex - Presidente de la CDHDF– fue señalado de incurrir en un conflicto de intereses al promover una investigación en su propio país, siendo Secretario General de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).²⁹ La descalificación se concretó en una denuncia penal interpuesta ante la Procuraduría General de la República (PGR), en contra de Álvarez Icaza por el presunto delito de fraude en perjuicio de la federación, misma que a la postre fue archivada por la PGR en el mes de abril de 2016.³⁰

Asimismo, la descalificación contra los padres de los normalistas desaparecidos, y en particular contra sus abogados, se agudizó en los primeros meses del 2016, cuando se hicieron públicas las grabaciones de presuntas conversaciones telefónicas entre el abogado del caso, Vidulfo Rosales, y uno de los padres; estas hacen referencia a una suma importante de dinero que no se ha repartido entre los padres de los 43. Ello dio lugar al aumento en las descalificaciones contra los abogados que llevan el caso y las organizaciones que los

²² Entre los articulistas se encuentran Ricardo Alemán, Raymundo Sánchez y José Cárdenas; el abogado Samuel González Ruiz, ex funcionario de la PGR; y dentro las figuras públicas destaca Isabel Miranda de Wallace, entre otras.

²³ Ricardo Alemán, *Informe “engañabobos” de “expertos” en mentir*, El Universal, México, 08-09-2015, pp. 10

²⁴ Juan Omar Fierro, *Descalifican a dos de las expertas del GIEI*, El Universal, México, 22-12-2015, pp. 12

²⁵ Carlos Alazraki, *Carta dirigida a la nefasta CIDH*, La Razón, México, 08-10-2015, pp. 13

²⁶ Cfr. Enrique Villarreal Ramos, *El fracaso del GIEI*, Excelsior, México, 22-04-2016, pp. 12

²⁷ Cfr. Rubén Cortés, *¿Es la CIDH un sindicato de juristas con fines de lucro?*, La Razón, México, 27-01-2016, pp. 4

²⁸ Cfr. Rubén Cortés, *Desgaste político de la CIDH en caso Iguala*, La Razón, México, 02-02-2016, pp. 4

²⁹ Samuel González, entrevistado por Leonardo Curzio, *Enfoque*, México, 22-09-2015.

³⁰ Dennis García, *PGR niega ejercer acción penal contra Álvarez Icaza*, El Universal, México, 06-04-2016, pp. 12

acompañan, señalándolos de tener vínculos con la delincuencia organizada, como lo había apuntado la propia PGR al inicio de las investigaciones.³¹

B. Casos Institucionales de funcionarias y funcionarios defensores de los derechos humanos

Mediante comunicación del 2 de marzo de 2010, la CDHDF se presentó como co-peticionaria, con Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), en el caso contra el Estado mexicano, por la desaparición forzada de Jesús Ángel Gutiérrez Olvera, en el cual se llegó a un acuerdo de solución amistosa.

Dicho caso ha sido atendido por personal de la CDHDF y algunas de las personas involucradas en este caso han señalado la existencia de hechos de intimidación y hostigamiento.

A finales de año 2015, la última persona que reportó incidentes de seguridad fue una funcionaria pública de esta Comisión, cuyo domicilio fue allanado y se sustrajeron algunos bienes. En su caso, además de implementarse y gestionarse diversas medidas de protección con autoridades locales, se solicitó su incorporación al Mecanismo para la Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

No obstante ello, mediante oficio de fecha 17 de noviembre de 2015, se informó que los servidores públicos que realizan funciones para la defensa de los derechos humanos, no están contemplados en la definición de “personas defensoras de derechos humanos”, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; que esta Comisión puede solicitar las medidas necesarias a las autoridades del Gobierno de esta Ciudad para evitar la consumación irreparable a derechos humanos y que era de su conocimiento que en este caso ya se habían implementado varias de ellas por parte de autoridades locales. En contra de dicha respuesta, esta Comisión promovió inconformidad, a efecto de lograr el otorgamiento de medidas de protección a favor de la defensora de derechos humanos referida.

Resulta preocupante para la CDHDF que con base en dichos criterios, se nieguen medidas de protección a personas que defienden derechos humanos desde las instituciones creadas por el Estado para tal efecto, pues establecen una distinción que no tiene razón de ser atendiendo a la función que se desempeña.

³¹ Redacción 24 Horas, *Grabación revela presunto nexo entre padres de los 43 y Guerreros Unidos*, 24 Horas, México, 05-04-2016. Dirección URL: <http://www.24-horas.mx/grabacion-revela-presunto-nexo-entre-padres-de-los-43-y-guerreros-unidos-video/>



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Reporte sobre personas defensoras de derechos humanos en México

Además, en la reunión de trabajo del 6 de abril del 2016, para tratar cuestiones vinculadas con las medidas cautelares MC-362-02, celebrada en las oficinas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se expuso al Comisionado James L. Cavallaro el tema de la necesidad de ampliación de las medidas cautelares para la defensora, sobre cuya concreción se sigue trabajando.

Posteriormente, durante el mismo mes de abril, la defensora solicitó al Mecanismo información sobre el proceso e instancias involucradas en la elaboración del análisis previamente referido y explicitó su solicitud de que su nombre se mantuviera en absoluta confidencialidad por parte de las instancias gubernamentales.

La realización de la reunión de análisis de riesgo fue prevista para la tercera semana de abril a través de Skype. No obstante, al inicio de la reunión la analista enviada fue enfática en el hecho de que tanto la Policía Federal como la Procuraduría General de la República forman parte de la Junta de Gobierno del Mecanismo, razón por la cual, serían receptoras del análisis de riesgo y el plan de protección.

Más adelante, la defensora reiteró su solicitud de que la información relacionada con su situación no fuera trasladada a dicha instancia y que se asegurara una adecuada cadena de custodia de la información que proporcionara. La analista del Mecanismo detalló el tipo de información que sería compartida con las autoridades que integran la Junta de Gobierno y al ver expuesta su seguridad, la defensora decidió no realizar la entrevista hasta que la Coordinación Ejecutiva del Mecanismo pudiera atender su inquietud.

Ante la ausencia de respuesta por parte del Mecanismo, la Comisión reforzó mediante escrito los planteamientos previamente formulados por la defensora al citado Mecanismo y adicionalmente realizó las gestiones para contar a las personas consultoras que elaboraron el Análisis de Riesgo inicial y solicitó su colaboración para analizar, a la luz del contexto actual, una revisión de las medidas de seguridad previamente propuestas. Lo anterior, con el propósito de apoyar a la defensora en su valoración de retorno a la CDMX.

Al inicio del mes de septiembre la defensora notificó a la Comisión su intención de realizar un viaje al país en el corto plazo, por lo que de manera inmediata se contactó a las personas consultoras sobre la posibilidad de que, siendo un viaje no previsto en la ruta de revisión de las medidas de seguridad, se pudiera contactar a la defensora y sugerir algunas medidas especiales que ella pudiera implementar durante su estancia. La Comisión tuvo conocimiento de ella estaba en México por un mensaje en el que señaló que se encontraba bien, desconociendo en todo momento el itinerario de su viaje y ubicación.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Reporte sobre personas defensoras de derechos humanos en México

La Comisión recibió la propuesta de las nuevas medidas a finales del mes de septiembre, pues dichas medidas fueron consensadas de manera previa con la defensora. Posteriormente, se celebró una reunión con una de las personas consultoras para precisar el alcance de algunas de las medidas sugeridas e inició el proceso de revisión al interior de la Comisión. Sin embargo, al día siguiente de celebrarse la reunión referida, la defensora notificó por correo que ya se encontraba en la CDMX. Se ha establecido comunicación con ella y se tiene previsto realizar una reunión en la que participen la DGJ y la DGQyO.

Las nuevas medidas fueron revisadas de manera directa con la defensora y aunque ella estuvo de acuerdo en adoptarlas, para la Comisión es prioritario establecer rutas de coordinación que contribuyan a que se establezcan instancias que cumplan y garanticen la seguridad de las personas que a partir de sus labores y espacios específicos contribuyen a fortalecer la defensa de los derechos humanos.

Por lo anterior, es prioritario señalar que las acciones de defensa, protección y promoción de derechos humanos que realizan los Organismos Protectores de Derechos Humanos, les colocan en situaciones de responsabilidad por los contextos de riesgo en que puede encontrarse su personal y entre las cuales se encuentra tanto la deficiencia en la cultura de autoprotección por la sensibilidad de la información que se trata y que se transmite de una gestión a otra, hasta situaciones en que el propio personal omite atender las medidas de seguridad que le son sugeridas.

C. Intromisiones de órganos del Poder Judicial de la Federación en el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos

En México, existe un sistema jurisdiccional de protección a los derechos humanos, el cual está a cargo del Poder Judicial de la Federación, a través de los tribunales de amparo; y, un sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, mismo que se encomienda a los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH).

En el sistema jurídico mexicano, el juicio de amparo permite que los particulares sometan al escrutinio de los tribunales de la Federación si los actos de autoridad que los afectan se apegan o no al contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución o CPEUM).

Ahora bien, las recomendaciones de los OPDH, en términos del artículo 102, Apartado B, de dicho ordenamiento, son determinaciones no vinculatorias, esto es, no son obligatorias para las autoridades a las que van dirigidas. En razón de ello, diversos organismos jurisdiccionales del Poder Judicial de la

Federación han concluido que las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos no constituyen actos de autoridad para efectos del amparo, ya que, además de que no pueden ser exigidas por la fuerza, no anulan o modifican los actos contra los que se formulan las quejas o denuncias.

A pesar de ello, en 2016, la Jueza Séptima de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México emitió tres sentencias que implican dejar sin efectos determinaciones de Organismos Públicos de Derechos Humanos. En el juicio de amparo 514/2016, la Recomendación 2/2013 de esta Comisión; en el expediente 1457/2015, dos acuerdos de conclusión también de este organismo. En tanto que en el juicio de amparo 658/2013, dejó sin efectos actos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de la CDHDF.

Además, está pendiente de resolución el juicio de amparo 676/2016, interpuesto en contra de la Recomendación 10/2014, que se encuentra radicado en el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México.

a) Juicios de amparo en contra de recomendaciones

La CDHDF documentó en dos expedientes la violación a los derechos humanos de Nino Colman Hoyos Henao, quien fue torturado en el momento de su detención por elementos de la Fiscalía Especial de Investigación para la Atención del Delito de Secuestro, denominada Fuerza Antisecuestro (FAS) de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), por lo cual, emitió la Recomendación 2/2013, misma que no fue aceptada por la PGJDF. Asimismo, la Comisión documentó que se violó su derecho al debido proceso, pues, no contó con una defensa adecuada y eficaz del defensor de oficio que se le asignó, y esto motivó la emisión de la Recomendación 10/2014, la cual fue aceptada parcialmente. Finalmente, dicha persona fue sentenciada por el delito de secuestro, por lo que, se encuentra cumpliendo una condena de 60 años de privación de la libertad.

En los meses de marzo y abril de 2016, un familiar de la víctima del secuestro, presentó demandas de amparo contra las dos recomendaciones de la CDHDF, por considerar que no se le escuchó –en su calidad de víctima indirecta del delito- antes de que se emitieran.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Reporte sobre personas defensoras de derechos humanos en México

Contra toda la normatividad en que se basa el sistema no jurisdiccional para la defensa de los derechos humanos, la Jueza Séptima de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, Laura Gutiérrez de Velasco Romo, en el juicio de amparo 514/2016, determinó conceder el amparo, para que se deje sin efectos la Recomendación 2/2013 y se le dé intervención a la víctima indirecta en procedimiento de investigación de la queja. En contra de esta sentencia, se interpusieron recursos de revisión, los cuales están pendientes de resolución, ante el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Por otra parte, ante el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, Carlos Hugo Luna Baraibar, se encuentra en tramitación el juicio de amparo 676/2016, relacionado con la Recomendación 10/2014, en el que se tendrá que analizar si la actuación de la CDHDF en relación con la emisión de recomendaciones son revisables vía amparo, y si la Ley General de Víctimas establece que las víctimas puedan intervenir en las investigaciones de violaciones a los derechos humanos.

b) Juicios de amparo en contra de acuerdos de conclusión

La Jueza Séptima de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México tramitó el juicio de amparo 1457/2015, interpuesto, entre otros actos, contra los acuerdos de conclusión de dos expedientes de queja. En la sentencia, determinó dejar sin efectos ambos acuerdos y ordenar la ejecución de ciertas acciones. Lo cual, va en contra de las normas que rigen el sistema no jurisdiccional de derechos humanos, ya que, los actos emitidos por la CDHDF no son de autoridad y, además, en contra de los acuerdos de conclusión existe el recurso de inconformidad ante la CNDH. En contra de esta resolución, se interpuso recurso de revisión, el cual está pendiente de resolución por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Además, la misma Juzgadora resolvió el juicio de amparo 658/2013, en el que determinó que se dejara sin efectos todo lo actuado en un expediente de queja de la CNDH de 1993, en un expediente de queja de la CDHDF de 1994 (ello a pesar de que este Organismo no fue llamado a juicio) y en un expediente de un recurso promovido ante la CNDH de 1994, por considerar que la persona promovente tiene una discapacidad que hace necesario que cuente con un asesor especializado o un representante legal. Lo

cual, implica que, una vez más, la Jueza considera los actos de los OPDH, como actos de autoridad, en contravención a la naturaleza no vinculatoria de los actos de éstos.

VIII. Buenas Prácticas de la CDHDF

1. Desde el año 2011, la CDHDF ha impulsado la creación de un mecanismo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas que se encuentren en riesgo con motivo de su labor. Particularmente, a partir del año 2014 se hizo un esfuerzo coordinado con las OSC, el Gobierno del Distrito Federal y la ALDF para diseñar una propuesta de ley, logrando que fuera aprobada el 10 de agosto de 2015. Dicha ley dio origen a la creación del Mecanismo de Protección en la Ciudad de México, cuyo fin es proteger la vida e integridad de las personas que se encuentren en riesgo por ejercer sus derechos a defender los derechos humanos y a la libertad de expresión. Asimismo, el 15 de abril de 2016, se instaló la Junta de Gobierno mediante la cual se inició formalmente la implementación de dicho Mecanismo, a la par de que se están impulsando acciones para reformar algunos artículos de la Ley con el propósito de armonizar sus contenidos a los estándares en materia de derechos humanos, tal como lo señaló la CNDH mediante un recurso de inconstitucionalidad presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de septiembre del 2015. Finalmente, si bien se ha designado a la Directora del Mecanismo y el 26 de octubre de 2016 se lanzó la Tercera Convocatoria para la integración del Consejo Consultivo del mismo, subsiste la preocupación pues se ha complejizado dicho proceso de selección y esto ha tenido un impacto en la instalación del Mecanismo.

2. A mediados de 2015, se inició un proceso de revisión del Protocolo de Actuación Policial para el Control de Multitudes, entre las OSC, representantes del Gobierno del Distrito Federal y la CDHDF. Lo anterior se derivó de la preocupación por el creciente número de violaciones a derechos humanos que se registraron en el marco de las manifestaciones, por lo que las OSC demandaron conocer y participar en el proceso de elaboración. De esta forma, el protocolo se ha nutrido de contenidos en materia de derechos humanos, de seguridad ciudadana y seguridad humana, buscando consolidar una herramienta que coadyuve en la garantía del ejercicio de los derechos a la libertad de asociación, expresión y a defender los derechos humanos, más que controlar el desarrollo de la manifestación. Hasta el momento, el Protocolo se encuentra sujeto a revisiones finales.

3. Mediante las Recomendaciones 7/2013, 11/2014, 9/2015, 10/2015, 11/2015, 16/2015, 17/2015, 11/2016 y 14/2016, se ha hecho un llamado a distintas instancias públicas de la Ciudad de México,

como la SSPDF, la PGJDF, el Consejo de la Judicatura y la Asamblea Legislativa, con el propósito de que aumenten su responsabilidad respecto de violaciones de derechos humanos a las personas que participan en manifestaciones y contextos de protesta social.

Lo anterior resulta relevante dado el número de manifestaciones que se registran cada año en la Ciudad de México, ya sea por cuestiones políticas, culturales o por fechas conmemorativas como el 10 de junio (Halconazo), el 2 de octubre (Matanza de Tlatelolco) y, recientemente, el 26 de septiembre (desaparición de estudiantes de Ayotzinapa).

4. La CDHDF ha establecido vinculación con especialistas en análisis de riesgos para que apoyen en la elaboración de protocolos y guías de actuación del personal de este Organismo, ante contextos de riesgo específicos y diferenciados, de conformidad con las atribuciones de cada área.

IX. Conclusiones

- En el marco de la protesta social y las manifestaciones, la CDHDF ha documentado que las personas que participan en manifestaciones han sido estigmatizadas y criminalizadas en el contexto del derecho penal, al ser catalogadas como personas infractoras de la ley y/o como delincuentes, siendo sometidas a procedimientos administrativos y/o penales; por ende, se rechaza la utilización del aparato institucional y la fuerza punitiva del Estado para criminalizar el ejercicio de la libertad de manifestación y defensa de los derechos humanos.
- En razón de ello, la Comisión pugna por la derogación de los tipos penales de “ataques a la paz pública” y “ultrajes a la autoridad” por ser de “contenido indeterminado que no cumplen con los principios establecidos tanto por los ordenamientos nacionales con carácter obligatorio, como por los instrumentos internacionales con fuerza vinculante”,³² los cuales como ya se mencionó, han sido declarados inconstitucionales por la SCJN.
- Se ha identificado la necesidad de investigar adecuadamente los delitos en que pudieron incurrir las autoridades, por sus acciones u omisiones en contra de personas defensoras de derechos humanos durante los operativos que se desarrollan en las manifestaciones, para que sea

³² Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas. Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 64. Retomado de CDHDF, Recomendación 16/2015. Pág. 16.

determinada la responsabilidad y se proceda a la reparación del daño.

- Se está trabajando en un mecanismo que permita a la CDHDF actuar antes, durante y después de las manifestaciones, en coordinación con OSC y las autoridades.
- Se ha brindado acompañamiento y asesoría a las personas defensoras de derechos humanos y se espera la reforma y publicación de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, a fin de que se armonice su contenido a los más altos estándares en la materia y se generen las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento del Mecanismo.
- Se han identificado nuevas formas de estigmatización, criminalización y obstaculización en la defensa de los derechos humanos, a través del uso de redes sociales y medios digitales de comunicación, así como la falta de mecanismos para proteger los derechos de las y los servidores públicos dedicados a la defensa de los derechos humanos.
- Para los Organismos Protectores de Derechos Humanos es una prioridad diseñar las estrategias necesarias para que, con independencia de los procesos de renovación de sus titulares, exista certeza de los casos que pudieran representar un riesgo para quienes intervienen en su investigación, tramitación, litigio o conciliación.
- Para avanzar en la disminución de los riesgos que las y los servidores públicos de los OPDH pueden enfrentar como resultado de las funciones de protección y defensa de derechos humanos que realizan de manera cotidiana, es necesario que el propio personal cuente con los mecanismos de atención y las herramientas necesarias para prevenir situaciones de riesgo y en su caso, hacer frente a las emergencias que se deriven del trabajo propio del Sistema no jurisdiccional.
- En consecuencia, es urgente contar con un Mecanismo especializado cuya operatividad considere las condiciones específicas de quienes se dedican a la defensa de los derechos humanos como parte de un órgano de Estado, con mandatos específicos y competencias acotadas por ley.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Reporte sobre personas defensoras de derechos humanos en México

- La existencia de Protocolos de actuación en contextos de riesgo deben propiciar el resguardo de la integridad personal de quienes por las labores propias de su encargo enfrentan situaciones de vulnerabilidad, pero al mismo tiempo, deben evidenciar la responsabilidad de quienes teniendo conocimiento de un potencial riesgo, violentan los mecanismos que los OPDH ofrecen para disminuir al mínimo posible la posibilidad de una afectación.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
Reporte sobre personas defensoras de derechos humanos en México

Dra. Perla Gómez Gallardo
Presidenta
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Datos de contacto:

Christian Ibeth Huerta Dávila
Directora Ejecutiva de Vinculación Estratégica
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Tel. (55) 52295600 ext. 2412
Correo electrónico: ibeth.huerta@cdhdf.org.mx



En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos

www.cd hdf.org.mx



CDHDF



@CDHDF



cd hdf1