DIAGNÓSTICO SOBRE EL **DERECHO** A **DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS** EN EL DISTRITO FEDERAL

Políticas públicas en la **Ciudad de México** sobre protección y justicia para quienes defienden los **derechos humanos**

PDHDF
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Ciudad de México
Decidiendo Juntos

Tribunal Superior de Justicia DF

UACM
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Nada humano me es ajeno

Casa abierta al tiempo
Universidad Autónoma Metropolitana

IBERO
Ciudad de México

Universidad Panamericana

Católicas por el Derecho a Decidir
15 años

Cauce Ciudadano A.C.

CAM
Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C.

MEXICO
Red por los Derechos de la Infancia en México

Unión Popular Valle Gómez, A.C.
Desde 1984

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Naciones Unidas

Naciones Unidas
Derechos Humanos
Oficina del Alto Comisionado
México

SE
MSE
PDHDF
Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

www.derechoshumanosdf.org.mx

Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Instituciones Públicas

Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Manuel Granados Covarrubias	Cipactli Dinorah Pizano Osorio
Gobierno del Distrito Federal	Miguel Ángel Mancera Espinosa	Juan José García Ochoa
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Edgar Elías Azar	María Elena Lugo del Castillo

Instituciones Académicas

Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Enrique Dussel Ambrosini	Héctor Miguel Salinas Hernández
Universidad Autónoma Metropolitana	Salvador Vega y León	Carlos Alberto Durand Alcántara
Universidad Iberoamericana	José Morales Orozco, S. J	José Antonio Ibáñez Aguirre Raymundo Martínez Fernández
Universidad Panamericana	Alfonso Bolio Arciniega	Miguel Ángel Lugo Galicia

Organizaciones de la Sociedad Civil

Católicas por el Derecho a Decidir, A.C.	María Consuelo Mejía Piñeros	Aidé García Hernández Maribel Luna Martínez
Cauce Ciudadano, A.C.	Carlos Alberto Cruz Santiago	Armando Barrera Cuevas
Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C.	Alicia Mesa Bribiesca	Sheyla Olivo Pimentel
Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM)	Juan Martín Pérez García	Mónica Daniela Ramírez García
Unión Popular Valle Gómez	Ernesto Jiménez Olin	

Observadores Permanentes

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)	Perla Gómez Gallardo	Orfe Castillo Osorio
Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)	Javier Hernández Valencia	Paola Gómez Espinosa

Grupo de trabajo del Comité de Seguimiento y Evaluación del PDHDF

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	Omar Rabindranath Godínez Ortega
Subsecretaría de Gobierno	Ma. Aurora Cuevas Trejo
Católicas por el Derecho a Decidir, A.C.	Maribel Luna Martínez
Comité de Derechos Humanos Ajusco	Jesús Cruzvillegas Fuentes
Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM)	Mónica Daniela Ramírez García
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Gabriel Soto Climent
Consultor en Derechos Humanos	Claudia Ordoñez Víquez Alberto Herrera Aragón

Agradecimientos a las instituciones que hicieron aportes decisivos para la construcción de este Diagnóstico

Secretaría de Gobierno

Héctor Serrano Cortes
Secretario

Juan José García Ochoa
Subsecretario de Gobierno

Alejandro Martín Juárez Durán
Director General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana*

Raúl Rivas Cova
Director de Concertación Política*
Secretario Ejecutivo del Comité del Mecanismo de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos del Distrito Federal*

Ma. Aurora Cuevas Trejo
Coordinadora de Asesores en Derechos Humanos de La Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal

Anayeli Esparragoza Gómez
Asesora de la Subsecretaria de Gobierno

Alexis Cruz Velázquez
Secretaría Técnica de la Secretaria Ejecutiva del Comité del Mecanismo de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos del Distrito Federal*

Magali Valdiviezo Escobar
Jefatura de Unidad Departamental de Análisis*

Israel Vera Santos
Jefatura de Unidad Departamental Regional Sur*

Natyela Morales González
Jefatura de Unidad Departamental de Gestión Social*

Rubi Maetzin Gómez Espinosa
Jefatura de Unidad Departamental de Operación

Secretaría de Seguridad Pública

Jesús Rodríguez Almeida
Secretario

Alberto Raúl López García
Director General de Derechos Humanos

Margarita Judith López Peñalosa
Directora de Cultura y Atención en Derechos Humanos

Héctor Alberto Pérez Rivera
Director de Cultura y Atención en Derechos Humanos*

Jaime Pedro Ibarra Díaz Trujillo
Director General de Tecnologías de Información y Comunicaciones

Indira Patricia Hernández León
Subdirectora de Atención a Víctimas*

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Rodolfo Fernando Ríos Garza
Procurador General de Justicia

Jorge Antonio Mirón Reyes
Subprocurador Jurídico, de Planeación, Coordinación Interinstitucional y de Derechos Humanos

Juan Manuel Pérez Cova
Director General de Derechos Humanos

Marisol Méndez Cruz
Directora de Seguimiento a Propuestas de Conciliación y Recomendaciones

Edmundo Garrido Osorio
Subprocurador de Averiguaciones Previas Centrales

Margarita Vázquez Sánchez
Fiscal Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales

Virginia López Caleano
Agente del Ministerio Público Supervisor, Responsable de Agencia.

Oscar Montes de Oca Rosales
Subprocurador de Averiguaciones Previas Desconcentradas

Yolanda Ravelo Fernández de Lara
Agente del Ministerio Público

Karla Uribe Ponce
Agente del Ministerio Público
Sulma Eunice Campos Mata
Subprocuradora de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad

Ana María Hernández García
Directora del Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctimas del Delito Violento

Gustavo Bañales Elizalde
Líder coordinador de proyectos del Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctimas del Delito Violento

Instituto de las Mujeres del Distrito Federal

Beatriz Santamaría Monjaraz
Directora General

María del Refugio Martínez González
Directora de Fomento y Concertación de Acciones

Ricardo López Molina
JUD de Formación y Promoción para la Igualdad de Oportunidades

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Perla Gómez Gallardo
Presidenta

Luis Jiménez Bueno*
Quinto Visitador

Orfe Castillo Osorio
Secretaria para la Promoción de los Derechos Humanos e Incidencia en Políticas Públicas

Alfonso García Castillo*
Director General de Quejas y Orientación

Humberto Guerrero Rosas
Director de Atención y Orientación

Gabriel Soto Climent
Director de Relatorías

Claudia Ordóñez Víquez
Relatoría para la Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos

Ricardo Vega Soriano
Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Marcia Itzel Checa Gutiérrez
Secretaria Ejecutiva

Omar Rabindranath Godínez Ortega
Subdirector de Transversalización y Capacitación

Brenda Quiroz Salgado
Comunicación

A las y los defensores que aportaron su experiencia, valor y conocimientos

Blanca
Brenda
Andrea
Jorge

A las Organizaciones de la Sociedad Civil que hicieron valiosos aportes en el Encuentro "Derecho a defender los derechos humanos, hacia una política integral" llevado a cabo el 21 de Octubre de 2013

CIMAC, Cimacnoticias, Periodismo con Perspectiva de Género, Asociación Mexicana de Ayuda a Niños con Cáncer I.A.P. (AMANC), Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, Red Todos los derechos para Todas y Todos (Red TDT), Asociadas por lo Justo (JASS), Madres afortunadas A.C., Cooperativa Mercados Comunitarios y Defensa, Formación e Investigación en Derechos Humanos A.C (DEFIENDEH).

***Cargos al momento de elaborar el Diagnóstico y ser aprobado por el Comité de Seguimiento y Evaluación en su XXV Asamblea Ordinaria del 6 de diciembre de 2013.**

Diagnóstico sobre el Derecho a Defender los Derechos Humanos en el Distrito Federal

Índice

Presentación 1
Siglas, acrónimos y abreviaturas 3
Introducción 5

1. Derecho a defender los derechos humanos en México 9
1.1 Marco de Obligaciones 12

2. Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como Defensoras y efensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades 16
2.1 Estructura y funcionamiento 17
2.2 Grupo Consultivo 20
2.3 Atención a casos 21
2.4 Coordinación con el Mecanismo Federal de Protección 22

3. Instancias públicas del Distrito Federal relacionadas con el derecho a defender los derechos humanos 24
3.1 Secretaría de Gobierno del Distrito Federal 25
3.1.1 Marco normativo 25
3.1.2 Procedimientos formalizados 26
3.1.3 Recursos 27
3.1.4 Cumplimiento de estándares internacionales 28
3.2 Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 33
3.2.1 Marco normativo 33
3.2.2 Procedimientos formalizados 34
3.2.3 Recursos 38
3.2.4 Cumplimiento de estándares internacionales 39

3.3 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal 43
3.3.1 Marco normativo 43
3.3.2 Procedimientos formalizados 52
3.3.3 Recursos 53
3.3.4 Cumplimiento de estándares internacionales 54
3.4 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 60
3.4.1 Marco normativo 60
3.4.2 Procedimientos formalizados 60
3.4.3 Casos atendidos 63

4. Casos de estudio 64
4.1. Caso Brenda 65
4.1.1 Agresiones 65
4.1.2 Investigaciones ministeriales 66
4.1.3 Mecanismo Local de Protección 69
4.2. Caso Andrea y Jorge 70
4.2.1 Agresiones 70
4.2.2 Investigaciones ministeriales 70
4.2.3 Mecanismo Local de Protección 74
4.3. Caso Blanca 74
4.3.1 Agresiones 74
4.3.2 Atención de las autoridades 75

Reflexiones finales y recomendaciones 78

Refencias 85

PRESENTACIÓN

El Diagnóstico sobre el Derecho a Defender los Derechos Humanos en el Distrito Federal surge bajo la premisa de que quienes defienden los derechos humanos son actores fundamentales para el fortalecimiento de una sociedad democrática y un Estado de derecho. Por lo tanto, todas las instancias públicas de la Ciudad tienen obligaciones específicas de respetar, promover, proteger y garantizar este derecho.

Las condiciones de violencia que atraviesa el país han colocado en una situación de vulnerabilidad y han convertido la defensa de los derechos humanos en un compromiso de riesgo. Este contexto impone retos distintos, por ello, contar con este diagnóstico como preámbulo de un capítulo específico sobre el derecho a defender los derechos humanos en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal resulta fundamental. Ante la ausencia de dicho derecho en este documento programático, el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del D.F. decidió constituir un Grupo de Trabajo que diera cumplimiento a la labor mencionada y, sobre esta base, delinear posteriormente las acciones de política pública necesarias para su garantía.

Como un primer esfuerzo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, junto con diversas organizaciones civiles, realizó el *Informe Especial sobre el Derecho Humano a Defender los Derechos Humanos en la Ciudad de México,* el cual hace un retrato del estado que guarda este derecho en la ciudad, dejando oportunidad para que el presente documento aborde las condiciones institucionales de tres dependencias del Gobierno del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para dar cumplimiento a la mencionada prerrogativa. De esta forma, el diagnóstico que aquí se presenta debe ser comprendido junto con el Informe Especial, como un todo que permite radiografiar la situación del derecho en cuestión y las capacidades institucionales para hacer frente a las obligaciones en esta materia.

El documento permite reconocer las fortalezas y áreas de mejora en las instituciones analizadas respecto de la situación por la que atraviesan las personas defensoras de los derechos humanos en la Ciudad de México a la luz de los estándares internacionales en la materia, principalmente enfocados a la justicia y atención integral, y seguridad e integridad personal, a partir de tres casos tipo. Esto fue posible gracias a la disposición y apertura de las instancias involucradas: Comisión de Derechos Humanos, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia para entablar diálogos constructivos. Pero, sobretodo, a las y los defensores por la confianza depositada para compartir su experiencia y desde ahí incorporarlo formalmente al Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos.

Queda por delante la tarea fundamental de convertir el presente instrumento en un capítulo específico del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal sobre el Derecho a Defender los Derechos Humanos, con la finalidad de fortalecer las valiosísimas labores de quienes dedican su tiempo, su energía, sus recursos y

su convicción a la defensa de los derechos; y trazar diseños institucionales que partan de poner en el centro la dignidad de las personas. El compromiso y voluntad de las instituciones públicas de la ciudad será la pieza clave para concluir con éxito esta labor y hacer realidad la causa social que representan los derechos humanos. Alberto Herrera Aragón

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de
Seguimiento y Evaluación del Programa de
Derechos Humanos del D.F.
¡Nuestra Ciudad, Nuestros Derechos!

SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACUDDEH	*Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos A.C.*
ADEVI	*Dirección General de Atención a Víctimas del Delito*
ALDF	*Asamblea Legislativa del Distrito Federal*
APDF	*Administración Pública del Distrito Federal*
CAS	*Centro de Atención del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal*
CCPR	*Comité de Derechos Humanos*
CDH	*Consejo de Derechos Humanos*
CDHDF	*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*
CEDAW	*Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*
CIDH	*Comisión Interamericana de Derechos Humanos*
Corte IDH	*Corte Interamericana de Derechos Humanos*
CPEUM	*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
DUDH	*Declaración Universal de Derechos Humanos*
GDF	*Gobierno del Distrito Federal*
GPS	*Global Positioning System (Sistema de Localización Global)*
ONU	*Organización de las Naciones Unidas*
ONU-DH	*Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos*
PDHDF	*Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*
PGJDF	*Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*

SEGOB	*Secretaría de Gobernación*
SE-PDHDF	*Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*
SGDF	*Secretaría de Gobierno del Distrito Federal*
SSGDF	*Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal*
SSPDF	*Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*
TSJDF	*Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*

Mecanismo Federal de Protección

Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Mecanismo Local de Protección

Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades

INTRODUCCIÓN

En el año 1948 fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas la Declaración Universal de los Derechos Humanos. No fueron pocos los intensos y acalorados debates sobre aquellos principios que habrían de reconocerse como universales, inalienables e interdependientes para el género humano, lo cual resulta comprensible si tomamos en cuenta la acumulación de una historia que llamaba con urgencia a las y los tomadores de decisiones a poner límites al ejercicio del poder a partir de la reafirmación de la dignidad de todas las personas.

A pesar de este importantísimo paso que la Organización de las Naciones Unidas dio hace ya más de sesenta años, la adopción de la Declaración significó apenas el inicio de un largo recorrido, en cuya suerte y destino la participación de la sociedad civil ha sido determinante. Hoy en día es imposible comprender la lucha por hacer realidad los derechos humanos sin poner en primera fila a las cientos, miles o millones de personas en todo el mundo, que desde muy distintas trincheras y a través de diversos mecanismos, realizan esfuerzos a partir de la convicción de que todas las personas merecen vivir en un mundo justo, libre y digno.

El joven que acude regularmente a un asilo de personas adultas mayores para ayudar a mejorar sus condiciones de vida, la madre que desde hace años protesta en una plaza para exigir a las autoridades que den con el paradero de su hijo o hija, el señor que emprende una campaña en contra de la trata de personas, la estudiante que organiza un colectivo para defender a mujeres que han sufrido distintos tipos de violencia, el sindicalista que marcha por sus derechos, la asociación que busca garantizar condiciones mínimas de bienestar para las y los migrantes irregulares que atraviesan por México en busca de una mejor vida… todas y todos, por sólo citar algunos ejemplos, son personas defensoras de los derechos humanos.

Defender los derechos humanos es, en sí mismo, un derecho humano. Por ello, los Estados cuentan con obligaciones específicas que deben cumplir para asegurar que cualquier persona disfrute y pueda acceder ampliamente a esta prerrogativa. Respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos son el conjunto de obligaciones básicas y primarias que cualquier gobierno debe cumplir. Es decir, que para hacer realidad los derechos humanos, el poder público debe disponer de medidas específicas y adecuadas en materia legislativa, de política pública, administrativas y de cualquier otra índole en esa dirección.

El derecho a defender los derechos humanos cuenta con una gran cantidad de interacciones con otros derechos, las actividades amparadas por esta prerrogativa son tan diversas como los mecanismos que el Estado está obligado a desarrollar para asegurar su ejercicio de manera plena. Las obligaciones en el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos no significa únicamente abstenerse de realizar intromisiones arbitrarias a las

actividades propias de defensores y defensoras de los derechos humanos, sino la creación de entornos sociales e institucionales adecuados y fértiles para estas labores. Para lograr este cometido es preciso generar aproximaciones a los deberes del Estado en la materia que no reflejen únicamente realidades generales, sino que identifiquen las áreas instrumentales y procedimentales específicas que deben ser corregidas por las distintas instituciones.

Puesto que el presente diagnóstico tiene como cometido sentar las bases para generar un capítulo específico sobre el derecho a defender los derechos humanos en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, se ha decidido priorizar la profundidad en el análisis de los mecanismos, instrumentos, procedimientos y marcos normativos con que cuentan las distintas dependencias del Distrito Federal sobre un número acotado de componentes que conforman el derecho en cuestión, por encima de la caracterización general del estado del mismo.

De esta forma, el Grupo de Trabajo[1] que acompañó el diseño de la metodología de este diagnóstico realizó una valoración sobre los componentes del derecho a defender los derechos humanos que resultaban de mayor urgencia dadas las condiciones prevalecientes en el Distrito Federal. En particular, se consideró la creciente llegada de personas defensoras de los derechos humanos de otras entidades de la República, por la situación de inseguridad en la que se encuentran. Este fenómeno representa un reto para las autoridades capitalinas, tanto el soporte que dichos defensores y defensoras requieren para integrarse en la Ciudad de México en términos de vivienda, trabajo, salud y otras necesidades sociales, como las medidas de seguridad que deben adoptarse para garantizar su integridad.

En atención a esta realidad se acordó priorizar sólo dos componentes sobre el derecho a defender los derechos humanos, que permitieran valorar la medida en que logran su cometido algunas de las políticas más importantes de las autoridades capitalinas:

a) Justicia y
b) Seguridad e integridad personal.

El primero de los componentes se refiere a los mecanismos, prácticas y herramientas con que las autoridades del Distrito Federal cuentan y utilizan para asegurar investigaciones adecuadas que permitan hacer rendir cuentas a quienes han cometido abusos contra personas defensoras de los derechos humanos. El segundo se refiere a todas aquellas medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra especie que hayan sido emprendidas con el ánimo de prevenir agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos que se encuentran en situaciones particulares de riesgo y de reaccionar cuando estos agravios se han cometido con el objeto de impedir nuevos ataques.

En el mismo grupo de trabajo también fueron acordados dos ejes transversales para el análisis de las herramientas y procedimientos disponibles, así como de las recomendaciones finales:

Perspectiva de género: Identificación de las condiciones de vulnerabilidad particular en las que se encuentran hombres y mujeres defensoras de los derechos humanos, así como de las diferencias que deben considerar

1 El Grupo de Trabajo fue conformado por Gabriel Soto Climent y Claudia Ordoñez Víquez de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Ma. Aurora Cuevas Trejo de la Subsecretaría de Gobierno; Maribel Luna Martínez de Católicas por el Derecho a Decidir; Mónica Daniela Ramírez García de la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM); Jesús Cruzvillegas Fuentes del Comité de Derechos Humanos Ajusco y Omar Rabindranath Godínez Ortega de la Secretaría Ejecutiva del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

los mecanismos de atención de las entidades públicas cuando se ha presentado un agravio en su contra.

Participación, normatividad y presupuesto: Identificación de estándares adecuados de participación de todos los actores relevantes en el proceso de construcción del diagnóstico, así como en los mecanismos recomendados al término de éste, y valoración del marco normativo y la disponibilidad de presupuestos para la operación de medidas adecuadas para asegurar el derecho a defender los derechos humanos por parte de todas las entidades públicas relevantes.

Es preciso mencionar que los elementos del derecho humano a defender los derechos humanos no se reducen a los dos componentes que este diagnóstico aborda, los cuales han sido elegidos por las razones aquí expuestas. Hay un espectro más amplio que deberá ser analizado en su momento con la minuciosidad requerida y realizar un ejercicio similar al elaborado en este diagnóstico, para evaluar las condiciones normativas, institucionales y programáticas que guardan las siguientes áreas:

- Libre manifestación y protesta
- Participación
- Acceso a recursos para el desarrollo de actividades relacionadas con la defensa de los derechos humanos
- Libertad de expresión
- Acceso y comunicación con organismos internacionales.

Por otra parte, reconociendo la importancia de observar la realidad prevaleciente a partir de experiencias concretas que permitieran mostrar las buenas prácticas y las áreas de mejora alrededor de los componentes y ejes transversales mencionados, se acordó elegir tres casos que por sus características ayudaran a ampliar este ejercicio. Se optó por documentar la forma en que las autoridades del Distrito Federal han atendido los casos de agresiones en contra de las defensoras y defensores siguientes:

1. Brenda
2. Andrea y Jorge
3. Blanca

Cabe mencionar que tres de las defensoras y defensores mencionados (Brenda, Andrea y Jorge) colaboran en un mismo albergue para migrantes en el Estado de México; sin embargo, sus asuntos han sido tratados de manera independiente por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y cuentan con especificidades diversas, por lo que se optó fueran casos independientes.

Estos casos modelo fueron elegidos por el Grupo de Trabajo sobre el Derecho a Defender los Derechos Humanos del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, considerando que a través de ellos se puedan identificar áreas de oportunidad para mejorar la forma en que distintas instancias han reaccionado frente a personas defensoras de los derechos humanos en riesgo y bajo los siguientes criterios:

- Que al menos uno de ellos tuviera un importante componente de género.

- Que en al menos uno de ellos el defensor o defensora viviera en el Distrito Federal pero llevara a cabo sus labores de defensa de los derechos humanos fuera de la entidad.

- Que los hechos hubieran motivado la presentación de una denuncia ante la

PGJDF por la comisión de posibles actos delictivos.

- Que en al menos uno de ellos se hubiera solicitado al Mecanismo Local de Protección la apertura de un procedimiento.

- Que en al menos uno de ellos se hubiera presentado la necesidad de interacción entre el Mecanismo Local y el Federal de Protección.

- Que se tuviera conocimiento previo de la CDHDF, u otra instancia, de la existencia de inconformidades por parte de las defensoras o defensores de derechos humanos sobre la forma en que una o más dependencias gubernamentales capitalinas procesaron el asunto.

Para la documentación de estos casos, así como para el entendimiento a profundidad de los mecanismos, herramientas y procedimientos con que las autoridades cuentan para respetar, proteger, garantizar y promover el derecho humano a defender los derechos humanos, se sostuvieron reuniones con autoridades de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal; de la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como a Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades del Distrito Federal; de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; de la Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; así como con defensores y defensoras de los derechos humanos que han sufrido agresiones cuya responsabilidad de atención recae en las autoridades capitalinas, y con organizaciones de la sociedad civil que integran los órganos técnicos y decisorios del Mecanismo Local de Protección mencionado.

Como parte de esos esfuerzos, y en el marco del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, se emprendió la tarea hoy materializada en este documento, de analizar las condiciones institucionales a partir de las cuales las distintas dependencias del Gobierno del Distrito Federal han articulado esfuerzos para avanzar en el cumplimiento del derecho humano a defender los derechos humanos.

La intención última de este diagnóstico es identificar buenas prácticas y áreas que deben ser modificadas en el desempeño de las instituciones que se han articulado en torno a las políticas públicas destinadas a garantizar seguridad y justicia a las personas defensoras de los derechos humanos que habitan, transitan o llevan a cabo sus actividades en el Distrito Federal. De esta forma, el Gobierno del Distrito Federal estará en condiciones de generar una ruta programática para modificar aquellos aspectos que requieren ser transformados, y que los mecanismos puestos en marcha aseguren que este derecho funcione de manera adecuada.

1 DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

En México la movilización social para la exigencia de todos los derechos humanos para todas las personas ha sido una realidad creciente en las últimas décadas. Hoy en día, el espectro de entidades (formalizadas o no) y personas que llevan a cabo labores de promoción y defensa de los derechos humanos es muy importante.

Esta imagen de creciente participación ciudadana nos habla, por un lado, del sentido cada vez más desarrollado de apropiación de los asuntos públicos que tiene la sociedad mexicana y, por el otro, de un Estado que no ha terminado de asumir cabalmente su responsabilidad de llevar a la experiencia cotidiana de las personas esa promesa de libertad, igualdad y dignidad. Las actividades de quienes defienden los derechos humanos han sido especialmente relevantes en los últimos años, a partir del progresivo deterioro de la situación prevaleciente en materia de seguridad pública y militarización, agresiones contra migrantes irregulares, altos niveles de impunidad y otras realidades que organizaciones nacionales e internacionales han reportado.

De la mano de este complejo panorama donde la violencia y la impunidad generalizadas son una realidad cotidiana en el país, las condiciones en las cuales las personas defensoras de los derechos humanos llevan a cabo sus actividades se han tornado particularmente riesgosas. Así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones Amnistía Internacional al considerar que "las personas que defienden los derechos humanos en México corren en ocasiones peligro de ser asesinadas en relación con su trabajo".[2]

A este respecto, las cifras que ofrecen distintas entidades especializadas en la vigilancia y el monitoreo de las condiciones de los derechos humanos en el país no son alentadoras. Según el informe publicado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) en su actualización 2012, 22 personas defensoras de derechos humanos y cinco integrantes de sus familias han sido asesinadas desde el año 2006, con motivo de las causas que defendían; y además, se desconoce el paradero de seis personas defensoras más.[3]

Por su parte, Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos AC (ACUDDEH) y el Comité Cerezo México reportan 326 casos de violaciones a los derechos humanos en contra de personas que defienden estos derechos, entre 2008 y enero de 2011.[4] Adicionalmente, según reportan las mismas organizaciones, durante el año 2011, el nueve por ciento de las agresiones se reportaron en el Distrito Federal.[5]

De igual forma, la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) registró en 2010 47 presuntas agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos a nivel nacional, 63 en 2011, 485 en 2012, y 214 hasta el 29 de junio de 2013; y las detenciones arbitrarias encabezan la lista con 102 en 2012 y 73 en 2013.[6] En el caso de las 214 presuntas agresiones registradas

2 Amnistía Internacional (AI). *Exigiendo justicia y dignidad, defensores y defensoras de los derechos humanos en México.* AI, Madrid, España, 2010, pág. 3.

3 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH). *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013.* 1ª Edición, ONU-DH, México, junio de 2013, pág. 9.

4 Cerezo Contreras, Alejandro (coord.). Informe sobre violaciones de derechos humanos cometidas contra las *personas defensoras de los derechos humanos en el periodo 2011 – primer trimestre de 2012.* Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos A.C. (ACUDDEH), Estado de México, México, 2012, pág. 5.

5 *Ibídem*, pág. 32.

6 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Informe especial sobre el derecho humano a defender los derechos humanos *en la Ciudad de México*. CDHDF, Distrito Federal, México, 2011, pág. 47.

en 2013, 133 han sido contra hombres y 36 contra mujeres, y en los 45 casos restantes no se tiene información disponible.

Por otro lado, en 2011, la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) reportó a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que se mantenían abiertas investigaciones por 10 casos en los que personas defensoras de los derechos humanos denunciaron haber sido víctimas de un delito. Entre las agresiones denunciadas se encontraban amenazas, tentativa de allanamiento y otros hostigamientos.[7]

Es importante resaltar que la identidad de género juega un papel relevante en las condiciones de vulnerabilidad y el perfil de las agresiones a que pueden estar expuestas las defensoras y los defensores de los derechos humanos. Lo anterior debido a los prejuicios que rodean dichas identidades, que pueden llevar a sectores de la sociedad y autoridades a trivializar sus labores o incluso a utilizar factores asociados al género para agredir de manera más incisiva.

Sobre ello, la CDHDF, en su *Informe Especial sobre el Derecho Humano a Defender los Derechos Humanos en la Ciudad de México,* analiza las condiciones de riesgo adicionales a las que se enfrentan las defensoras de derechos humanos,[8] tanto por las cuestiones que defienden –derechos sexuales y reproductivos, derecho a decidir, derechos relativos a la diversidad sexual y los feminicidios– como por su condición de mujeres, que puede desembocar desde la atribución de características degradantes en relación a su vida sexual y personal, hasta ataques de violencia sexual.

Además, es importante resaltar la necesidad de contar con procedimientos formales de atención a las personas defensoras de los derechos humanos cuando un ilícito en su contra incluye algún componente de género, pues la no existencia de estos protocolos puede redundar en violencia psicológica adicional para la persona. Es así como se relata en el caso de Inés Fernández Ortega en su demanda contra México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), cuando la falta de atención adecuada frente a una agresión sexual de la cual fue víctima únicamente logró que se sintiese ultrajada una vez más.[9]

Al respecto, Marta Lamas resalta la importancia de la consideración de una perspectiva de género pues "existen condiciones culturales, económicas y sociopolíticas que favorecen la discriminación femenina que no se encuentran dadas por la biología sino por las ideas y prejuicios sociales que están entretejidas en el género".[10] Asimismo, indica que debe diferenciarse el género del sexo, ya que la confusión de estos términos sólo lleva a la desigualdad entre las personas, dado que se considera al género como la diferencia entre hombres y mujeres y no como una serie de conductas propias de cada persona; además, acota que "una perspectiva de género que reconoce la construcción simbólica en todas las culturas, conduce a desechar las ideas esencialistas sobre hombres y mujeres".[11]

7 *Ibídem*, pág. 48.

8 *Ibídem,* pág. 21.

9 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Inés Fernández Ortega (Caso 12.580) contra los Estados Unidos Mexicanos.* Washington, DC., EUA, 07 de mayo de 2009, Capítulo IX, Fundamentos de Derecho, párrs. 88-195.

10 Lamas, Marta. "La perspectiva de género". Versión disponible en el sitio de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, SEP, pág. 216. Original en *La Tarea, Revista de Educación y Cultura,* Sección 47 del SNTE, No. 8, Distrito Federal, México, enero-marzo 1996.

11 *Ibídem*, pág. 227.

A nivel nacional, el común denominador de las agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos es la impunidad sistemática en la que se mantienen. Un dato revelador es el hecho de que del total de agresiones reportadas por la ONU-DH "únicamente en dos ocasiones se ha procesado judicialmente a los probables responsables, resultando en un nivel de impunidad del 98.5%".[12] Aunque una parte importante de este espectro de agresiones ocurre en entidades distintas al Distrito Federal, el mismo ha redundado en un fenómeno que concierne de manera directa a la capital del país, pues de manera creciente personas defensoras de los derechos humanos deciden dejar las ciudades donde habitan para trasladarse a la Ciudad de México en búsqueda de protección. En ocasiones, quienes toman esta decisión arriban al Distrito Federal sin condiciones mínimas de supervivencia, ya que dejan atrás su casa, su trabajo e incluso su familia.

Frente a este panorama, las autoridades capitalinas tienen un deber de protección hacia los que acuden a la ciudad habiendo experimentado situaciones como las descritas. Este deber incluye la responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal (GDF), en el ámbito de su competencia, de procesar judicialmente a quienes cometan delitos en contra de estas personas que defienden los derechos humanos. Es en este contexto donde surge la necesidad de diagnosticar las políticas, mecanismos y procedimientos que las autoridades del Distrito Federal están llevando a la práctica para asegurar condiciones de seguridad y justicia para las personas que defienden los derechos humanos.

12 ONU-DH. *op. cit.*, pág. 19.

1.1 Marco de obligaciones

Las actividades de las defensoras y los defensores de los derechos humanos comúnmente afectan importantes intereses de personas que buscan perpetuar un estado de cosas, en el cual las transgresiones a la dignidad humana ocurren de manera frecuente. El efecto producido por estas personas es la razón primordial por la que sus actividades deben ser consideradas como trascendentes por cualquier sociedad y gobierno; pero también es la motivación por la que son sistemáticamente amenazadas, hostigadas, perseguidas, agredidas física, psicológica y sexualmente, e incluso privadas de su libertad y de su vida.

En virtud de lo anterior, el Estado mexicano cuenta con una serie de obligaciones con base en las cuales debe diseñar un marco institucional y técnico-programático que le permita alcanzar ciertos estándares; entre ellos los señalados 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* (Declaración sobre el derecho a defender los derechos humanos), adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año de 1998. Dicho instrumento brinda una definición de lo que es una persona defensora de los derechos humanos, en particular en su artículo 1: "Como tal, deberá ser considerada cualquier persona que, individual o colectivamente, promueva y procure la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales". Esta definición asume que la condición de una persona como defensora de los derechos humanos no se genera a partir de su pertenencia o no a un grupo u organización determinada, ni a partir de la portación de una identificación u otro elemento formal que

la acredite. Por el contrario, es la condición material de sus actividades la que permite que alguien se defina como un defensor o defensora de los derechos humanos.

Por otro lado, existen diversos tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y que definen diversos derechos y obligaciones asociados al derecho en cuestión, tales como:

- Derecho de reunión, manifestación, organización y asociación.
- Libertad de expresión.
- Acceso a la justicia y al deido proceso.
- Derecho a la no discriminación.
- Deber de promover los derechos humanos.
- Deber de adopción de medidas para prevenir violaciones de derechos humanos.
- Deber de asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres con el objetivo de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

Estos derechos se encuentran consagrados en tratados como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,* el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,* la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y el *Protocolo Facultativo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Protocolo de San Salvador), entre otros.

Adicionalmente existe un gran cúmulo de recomendaciones y observaciones dirigidas al Estado mexicano por distintos órganos internacionales; entre ellos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como el Consejo de Derechos Humanos (CDH), el Comité de Derechos Humanos (CCPR) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de las Naciones Unidas. Entre dichas recomendaciones, presentadas una y otra vez, se encuentran las relativas a garantizar protección eficaz a las personas defensoras de los derechos humanos cuyas vidas se encuentran amenazadas, así como asegurar investigaciones expeditas y diligentes para hacer rendir cuentas a los responsables de las agresiones en su contra.

Por otro lado, a nivel nacional, la ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*** (CPEUM) establece en su artículo 1 que "todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección". A partir de esta disposición genérica y de las garantías individuales que de ella se desprenden, el gobierno mexicano ha creado un entramado legal e institucional amplio para proteger, garantizar y respetar los derechos humanos.

Como parte de este andamiaje, el Distrito Federal cuenta con un Programa de Derechos Humanos que contempla una agenda robusta de áreas en las cuales las autoridades capitalinas deben trabajar para asegurar el acceso a estos derechos. Entre las líneas estratégicas citadas en el mencionado Programa, se establecen varias que guardan cercana relación con el derecho a defender los derechos humanos. Entre ellas, las albergadas en los siguientes capítulos:

- Derecho al acceso a la información
- Derecho a la libertad de expresión
- Derecho al acceso a la justicia
- Derecho al debido proceso
- Derecho a la igualdad y a la no discriminación.

Es claro que los instrumentos referidos permiten contar con un amplio rango de disposiciones

que, en su conjunto, caracterizan la forma en que debe ser entendido el derecho a defender los derechos humanos. Es preciso indicar que en el presente diagnóstico, y con base en los instrumentos internacionales y nacionales abordados, se analiza el nivel de cumplimiento de las obligaciones de las dependencias del Distrito Federal de proteger, respetar, garantizar y promover el derecho humano a defender los derechos humanos. Dicho análisis, se realiza a partir de los siguientes estándares, relacionados con los dos componentes de "Justicia y atención integral" y "Seguridad e integridad personal":

Cuadro 1. Estándares de cumplimiento de obligaciones

Componente	Contenido	Deberes	Estándares
Justicia y atención integral	Acceso a recursos eficaces y medidas de reparación adecuadas.	- Investigar, sancionar y garantizar una adecuada reparación del daño cuando se han cometido violaciones o limitaciones al disfrute del derecho a defender los derechos humanos, ya sea por parte de funcionarios públicos o de particulares. - Asegurar el acceso a mecanismos adecuados de atención médica y/o psicológica para personas defensoras de los derechos humanos que lo requieran como producto de agresiones por sus labores de defensa de los derechos humanos.	- Amplia disponibilidad de instancias frente a las cuales presentar recursos para la apertura de investigaciones por abusos cometidos contra personas defensoras. - Desarrollo de investigaciones prontas y especializadas que permitan esclarecer las condiciones en que ocurrieron los hechos, así como las personas responsables. - Participación de la persona defensora en las investigaciones, en la medida de sus deseos y posibilidades. - Actualización periódica a la persona defensoras del estado de las investigaciones. - Consideración en las investigaciones del contexto en el cual suceden los abusos, en particular en lo relativo al tipo de labores que desarrolla la persona defensora en materia de derechos humanos. - Acceso a mecanismos de impugnación frente al posible actuar deficiente de las autoridades encargadas de procurar justicia. - Adecuada orientación legal sobre cómo proceder frente a un abuso que pudiera o no configurar un delito. - Estricta secrecía del expediente frente a autoridades u otros actores que pudieran poner en riesgo la seguridad de la persona defensora. - Acceso inmediato a un modelo de valoración psicológica y médica (según se requiera) que permita ofrecer medidas integrales de atención.
Seguridad e integridad personal	Protección frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria.	- Asegurar mecanismos eficientes de protección cuando se encuentre en riesgo la integridad personal de un defensor o defensora de los derechos humanos. - Asegurar que agentes estatales se abstendrán de generar irrupciones arbitrarias que pudieran poner en peligro la seguridad e integridad personal de las personas defensoras de los derechos humanos, con motivo de sus labores.	- Acceso inmediato a las medidas de protección que se requieran en caso de posibles daños futuros de imposible reparación que se consideren inminentes. - Adecuada evaluación del riesgo en el que se encuentra la persona defensora, la cual debe contar con su participación. - Implementación de medidas de seguridad proporcionales al riesgo detectado por su condición como persona defensora. - Revisión periódica de la pertinencia de las medidas de seguridad adoptadas. - Actualización de la evaluación del riesgo en la que se encuentra la persona defensora previa a la modificación de las medidas de seguridad adoptadas. - Consentimiento de la persona defensora sobre las medidas de protección a implementar.

2 MECANISMO DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN A PERIODISTAS, COLABORADORES PERIODÍSTICOS, ASÍ COMO DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN SITUACIÓN DE RIESGO CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE SUS ACTIVIDADES

2.1 Estructura y funcionamiento

El 29 de marzo de 2012 fue firmado el *Convenio de Colaboración Interinstitucional con el fin de implementar el Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades* (en adelante, Mecanismo Local de Protección). Dicho Convenio cuenta con la participación de la Secretaría de Gobierno (SGDF), la Secretaría de Seguridad Pública (SSPDF), la Procuraduría General de Justicia (PGJDF), el Tribunal Superior de Justicia (TSJDF) y la Comisión de Derechos Humanos, todos del Distrito Federal, así como del Representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su calidad de testigo. En él se sientan las bases para la coordinación de los esfuerzos de las dependencias citadas cuando se presentan casos de periodistas o personas defensoras de los derechos humanos que se encuentren en condiciones de riesgo por las labores que realizan.

Es importante destacar el aporte que este Convenio ha significado en términos de la manifestación de una voluntad de las autoridades capitalinas de atender la necesidad de prevenir agresiones contra periodistas y personas defensoras de los derechos humanos, así como de generar un espacio donde casos específicos relativos a este tema puedan ser discutidos con miras a lograr medidas adecuadas para atenderlos. Entre otras cuestiones contempla la creación de un Comité Especializado que tiene como objeto "analizar y sugerir mediante una evaluación el otorgamiento de las medidas de prevención de riesgos (…) para salvaguardar la vida e integridad personal de periodistas, colaboradores periodísticos así como a defensoras y defensores de derechos humanos en situación de riesgo con motivo del ejercicio de sus actividades".[13] Este Comité, a su vez, cuenta con una Secretaría Ejecutiva, la cual recae en la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal a través del personal que ésta considere adecuado y que cumpla con los requisitos establecidos en el Convenio.

De igual forma, este documento crea "un Grupo Consultivo de naturaleza técnica (…) que en conjunto con el Comité, analizarán y propondrán las medidas de prevención que deban otorgarse de acuerdo con el nivel de riesgo".[14] Ambos órganos cuentan con la participación de representantes de las dependencias firmantes, así como de organizaciones de la sociedad civil y especialistas en temas relativos a la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos. Adicionalmente, cuenta con tres anexos donde se detalla la integración y operación del Grupo Consultivo, se plantea una propuesta de capacitación y se determinan lineamientos para la elaboración del análisis de riesgo a elaborarse por parte del Grupo Consultivo.

Por último, las dependencias firmantes del Convenio han acordado un Protocolo de Operación en el cual se establecen algunos de los procedimientos más importantes del Mecanismo Local de Protección; por ejemplo, la presentación de solicitudes de incorporación, la determinación de medidas urgentes y su vigencia, la evaluación de riesgo, entre otras. Asimismo, el Comité Especializado debe reunirse al menos una vez al mes para cumplir con sus funciones, incluido el análisis

13 *Convenio de Colaboración Interinstitucional que celebra el GDF, la SGDF, la SSPDF, la PGJDF, el TSJDF, la CDHDF con el fin de implementar el Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades.* México, Distrito Federal, 29 de marzo de 2012, Cláusula Primera "Objeto", fracción II.

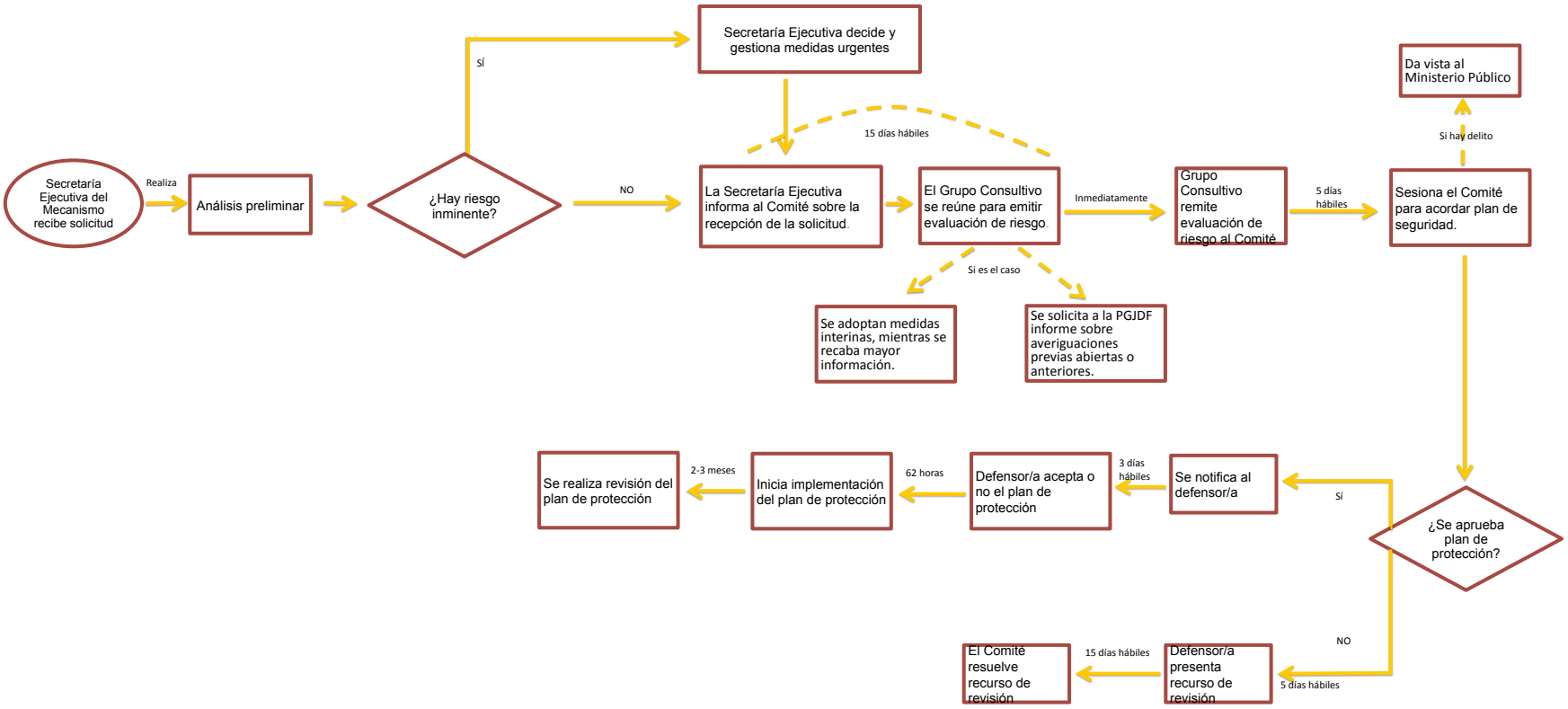
14 *Ibídem,* fracción III.

de las evaluaciones de riesgo propuestas por el Grupo Consultivo, las cuales deben concluir en un informe donde se determine el nivel de riesgo y se acuerden medidas específicas de protección en consecuencia.

En el siguiente diagrama se puede apreciar el funcionamiento del Mecanismo de acuerdo con el Convenio y su Protocolo de Operación:

Diagrama 1

Procedimiento de solicitud de medidas de protección de acuerdo con el Convenio por el que se crea el Mecanismo Local de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas



Cabe destacar que en el Convenio y en el Protocolo de Operación, así como en sus tres anexos, se identifica un importante compromiso para la incorporación de una perspectiva de género:

Protocolo de Operación

Este documento es claro al mencionar que "se adoptará la perspectiva de género prevista en el artículo 5, fracción IX, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia"[15] en la aplicación de las evaluaciones de riesgo y en la implementación de medidas de protección a personas defensoras de derechos humanos. De la misma forma reconoce este criterio como uno de los orientadores del trabajo del Mecanismo.

Propuesta de Capacitación

Este apartado considera la importancia de la capacitación interna al personal adscrito a las dependencias firmantes, así como la capacitación externa a las personas defensoras de derechos humanos, en las que se incluyen temáticas correspondientes a diversidad, eliminación de la discriminación, perspectiva de género y violencia contra las mujeres;[16] sin embargo, no se ha tenido conocimiento de la puesta en práctica de dichas capacitaciones.

Grupo Consultivo

El anexo que establece la creación de un Grupo Consultivo incluye dentro de sus funciones "evaluar el riesgo y elaborar una propuesta sobre medidas de prevención y/o protección orientadas bajo los criterios de perspectiva de género contando en todo momento con el consentimiento libre e informado de quienes buscan acogerse al mecanismo, e incluso con su participación cuando así lo soliciten".[17] De la misma manera, aunque no establece cuáles son los criterios de género a los cuales debe acogerse el mecanismo, sí hace un reconocimiento de la necesidad de que se incorporen dichos criterios para regular su trabajo.

Análisis de Riesgo

El Análisis de Riesgo –herramienta medular del otorgamiento de las medidas de protección– enfatiza la necesidad de tomar en cuenta en la evaluación el riesgo diferenciado al que se enfrenten hombres y mujeres: "se deberá evaluar el contexto particular en que realizan sus funciones las defensoras y mujeres periodistas que pudiera traducirse en un impacto diferenciado del nivel de riesgo en atención a su género".[18] Sin embargo, no incorpora otros componentes de género tales como los asociados a la diversidad sexual.

Se observa el esfuerzo y compromiso de las dependencias firmantes del Convenio, con la puesta en marcha de estándares de actuación que incluyan de forma definida una perspectiva de género. Sin embargo, es importante hacer énfasis en la necesidad de llevar a la práctica dichos instrumentos.

2.2 Grupo Consultivo

El Grupo Consultivo del Mecanismo Local de Protección fue concebido como un espacio en el

15 *Protocolo de Operación del Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades*. Distrito Federal, México, mayo de 2012, Capítulo II "De los principios que rigen la actuación del Mecanismo", inciso c, pág. 7.

16 *Ibídem*, Capítulo VI "De la capacitación", pág. 15 y Anexo I "Propuesta de la Capacitación".

17 *Ibídem*, Anexo II "Lineamientos del Grupo Consultivo".

18 *Ibídem*, Anexo III "Mecanismo del Análisis de Riesgo".

cual especialistas y personas con conocimiento técnico en evaluación de riesgo y medidas de protección pudieran elaborar una propuesta inicial que fuera analizada y acordada por el Comité Especializado. En principio, este abordaje ha brindado oportunidades importantes al depositar en un órgano con estas características el análisis de cuestiones críticas respecto de la seguridad de las y los solicitantes. Sin embargo, es preciso reconocer que dicho modelo también ha generado dificultades que ponen en riesgo la sostenibilidad de su trabajo en el futuro.

En particular, preocupa la dimensión eminentemente operativa y especializada del trabajo de un órgano conformado por cargos honorarios. Integrantes de organizaciones de la sociedad civil que participan en el Grupo Consultivo han externado su apreciación sobre las largas y frecuentes jornadas que se requieren para la realización de las evaluaciones de riesgo. Actualmente el Mecanismo Local de Protección no ha tenido una amplia difusión pública –y por lo tanto el número de casos que atiende es limitado– pero es altamente probable que en el futuro cercano las labores del Grupo Consultivo demanden una inversión de tiempo y recursos que resulte inviable para las instituciones que ahí participan.

2.3 Atención a casos

Según lo reporta la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo Local de Protección, desde su creación se han atendido seis casos, de los cuales en únicamente dos se ellos han sido solicitadas medidas de seguridad; los demás correspondieron a solicitudes de apoyo para la integración social de periodistas o personas defensoras de los derechos humanos que, frente a las condiciones de extrema vulnerabilidad en que vivieron en sus ciudades de origen, decidieron trasladarse a la Ciudad de México en busca de seguridad.[19]

Puesto que ninguno de los instrumentos que reglamentan el funcionamiento del Mecanismo establecen los criterios ni procedimientos para el otorgamiento de estos importantes apoyos de corte social para las personas defensoras de los derechos humanos que buscan resguardarse en el Distrito Federal, de los seis casos atendidos, tres fueron derivados al Mecanismo Federal de Protección (dos de ellos por iniciativa de los propios defensores).

Algunas de las medidas de seguridad e integración social para personas defensoras de derechos humanos y periodistas otorgadas hasta el momento a través del Mecanismo Local de Protección, según información oficial, han sido:

- **Otorgamiento del número telefónico del CAS** (Centro de Atención del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal). Es un número telefónico a disposición de la ciudadanía en general para la atención de emergencias policiales.

- **Código de visita domiciliaria** (SSPDF). Se refiere a un servicio disponible para la ciudadanía en general, consistente en la visita de un agente policial del cuadrante, que realiza en repetidas ocasiones al domicilio para prevenir eventuales incidentes de seguridad.

- **Seguimiento a averiguaciones previas en la PGJDF.** No se especifica en qué consiste dicho

19 A diferencia de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo Local de Protección, la CDHDF reporta que en el mismo periodo fueron analizados alrededor de 13 casos.

seguimiento y no consta en los expedientes en manos de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo Local de Protección.

- **Apoyos sociales** (SGDF). Gestión ante otras Secretarías para la entrega de despensas, créditos u otras facilidades para el acceso a vivienda, seguro de desempleo e ingreso de currículum vitae a bolsa de trabajo.

- **Capacitación en materia de seguridad** (organizaciones de la sociedad civil y Secretaría Ejecutiva del Mecanismo Local de Protección). Cursos para el fortalecimiento de los estándares de seguridad en el trabajo y vida cotidiana de personas defensoras de los derechos humanos y periodistas. Estos cursos fueron ofrecidos a algunas y algunos beneficiarios; sin embargo, por distintas razones no se realizaron.

Las medidas señaladas han sido aquellas que la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo Local de Protección menciona como otorgadas. Sin embargo, según se puede apreciar en los casos documentados en el presente diagnóstico, no todas ellas han sido implementadas con la diligencia necesaria.

2.4 Coordinación con el Mecanismo Federal de Protección

El 25 de junio de 2012 entró en vigor la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, la cual tiene por objeto:[20]

> [E]stablecer 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 establece los criterios para la creación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en el ámbito federal. Para ello, también es necesaria una estrecha colaboración con las autoridades locales, tanto para la determinación de las medidas de protección conducentes como para su implementación.

A pesar de que el objeto de la Ley federal es coincidente con el del Convenio Interinstitucional celebrado por el Gobierno del Distrito Federal en la materia, la existencia de ambos mecanismos queda justificada al considerar que la persona solicitante pueda acudir al que le genere mayor confianza, de acuerdo con sus propias circunstancias y antecedentes.

La Ley también establece que "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".[21] Sin embargo, la falta de un convenio de esta naturaleza ha generado dificultades y retrasos importantes en el otorgamiento de medidas adecuadas de

20 *Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas*. Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2012, Capítulo I "Objeto y Fin del Mecanismo", artículo 1.

21 *Ibídem*, Capítulo IX "Convenios de Cooperación", artículo 46.

protección para personas defensoras de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Un ejemplo de lo anterior es lo sucedido en el caso de Brenda, que se aborda más adelante, cuya denuncia fue presentada ante la PGJDF el 13 de octubre de 2012 pero remitida al Mecanismo Federal de Protección hasta abril de 2013; y en el caso de Andrea y Jorge, cuya denuncia ante la PGJDF se presentó el 6 de octubre de 2012, y se determinó que la competencia para el otorgamiento de las medidas correspondía a la Federación hasta abril del año siguiente. Así pues, este importante retraso incrementa la vulnerabilidad de las y los defensores, así como la posibilidad de sufrir ataques posteriores.

Es fundamental que en el convenio de cooperación que se celebre se determinen las condiciones precisas bajo las cuales podrá conocer un mecanismo o el otro, para evitar de esta manera la falta de seguridad jurídica que la actual indeterminación genera en las personas que acuden a solicitar medidas de protección.

3 INSTANCIAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL RELACIONADAS CON EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS

Como se ha visto, las políticas públicas más importantes del Gobierno del Distrito Federal para garantizar la seguridad e integridad de quienes defienden los derechos humanos, así como el acceso a la justicia en los casos en los que defensores y defensoras de los derechos humanos hayan sufrido abusos, están centradas en el Mecanismo Local de Protección, el cual cobra vida a través un Convenio Interinstitucional y un Protocolo de Operación que aglutinan a la SGDF, la SSPDF, la PGJDF, el TSJDF y la CDHDF.

La variable institucional, como campo de análisis en el presente diagnóstico, cobra especial relevancia ya que, tal como lo mencionan María Amparo Casar y Claudia Maldonado:[22]

> La comprensión de los procesos de formación de agenda y sus implicaciones políticas y sociales remiten necesariamente al estudio de la naturaleza de los mecanismos de intermediación política; es decir, de la caracterización de sus instituciones en tanto sistema de normas e incentivos que rige la acción colectiva, dirime conflictos distributivos y procesa, en general, las demandas sociales.

En los siguientes apartados se analizan las condiciones institucionales que guardan cada una de estas dependencias para dar cumplimiento a sus obligaciones en materia del derecho a defender los derechos humanos, en lo relativo a la justicia e integridad y seguridad de quienes ejercen estas actividades.[23] En particular, se diagnostican los instrumentos, procedimientos y capacidades existentes para implementar de manera adecuada los lineamientos relativos al Mecanismo Local de Protección.

3.1 Secretaría de Gobierno del Distrito Federal

La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal ha tenido en los últimos años un papel importante en la gestión de medidas de seguridad y apoyo a personas defensoras de los derechos humanos que habitan en la Ciudad de México o son agredidas en la entidad. Esto debido al papel que la dependencia juega dentro de la Administración Pública del Distrito Federal (APDF), donde tiene una presencia importante en la articulación del trabajo de otras secretarías.

Una muestra de la relevancia que esta secretaría tiene en el ámbito de los derechos humanos para la capital es el hecho de que la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal se encuentra dentro de la misma, con lo que su participación en el diseño de un capítulo sobre el derecho a defender los derechos humanos dentro de dicho Programa es de suma importancia.

3.1.1 Marco normativo

El Convenio por el que se crea el Mecanismo Local de Protección y su Protocolo de Operación asignan responsabilidades específicas a la SGDF, tales como encargarse de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo a través de su personal.[24]

22 Casar, María Amparo y Maldonado, Claudia. "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política". En Merino, Mauricio, y Guillermo M. Cejudo (comps.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1ª Edición, México, 2010, pág. 209.

23 Con excepción del TSJDF por no estar aún los casos estudiados en su ámbito de competencia.

24 *Convenio de Colaboración Interinstitucional que celebra el GDF, la SGDF, la SSPDF, la PGJDF, el TSJDF, la CDHDF con el fin de implementar el Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades. op. cit.*,

En cumplimiento de esta responsabilidad, la Subsecretaría de Gobierno (SSGDF) ha encargado dicha tarea al titular de la Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana.

De acuerdo con el Manual Administrativo de la Secretaría, esta Dirección General cuenta con un gran cúmulo de atribuciones, pero en ellas no figura alguna específica relativa a la conducción de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo Local de Protección.[25] Esta situación marca una primera realidad adversa para el desempeño de las funciones del órgano operativo del Mecanismo, que tiene que ver con la asignación de recursos humanos especializados en seguridad y protección de personas defensoras de los derechos humanos. También refleja el débil marco normativo que lo sustenta, ya que no existen nombramientos oficiales ni facultades explícitas en los ordenamientos reglamentarios ni legales de la APDF que lo formalicen.

El actual Convenio Interinstitucional es una buena muestra de la determinación del gobierno capitalino para emprender acciones concretas en materia de protección a quienes defienden los derechos humanos; sin embargo, la base normativa tiene un carácter meramente administrativo, sin posibilidad de hacerse exigible ante instancias judiciales ni claridad sobre las sanciones en caso de incumplimiento. Tampoco establece mecanismos efectivos de control y seguimiento para asegurar su correcto funcionamiento ni estándares de transparencia y rendición de cuentas con base en los cuales se pueda medir su efectividad.

Tratándose de obligaciones internacionalmente reconocidas en materia de derechos humanos, es preciso pasar del terreno de la voluntad de las autoridades al de las obligaciones institucionales que se desprendan de un marco legal sólido que brinde claridad y certeza a todas las partes sobre las responsabilidades que les corresponden y los mecanismos de exigibilidad disponibles. Este marco legal, al ser aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), permitirá a su vez dar prioridad a la asignación de recursos para el funcionamiento del Mecanismo Local de Protección, de tal forma que los modelos de atención y planes de seguridad no se ajusten únicamente a las herramientas y recursos ordinarios ya existentes en las instituciones sino también a las medidas extraordinarias que se requieran para proteger la seguridad de quienes se encuentran en una situación particular de vulnerabilidad que es, al final, el cometido fundamental de un mecanismo de protección a personas defensoras de los derechos humanos.

3.1.2 Procedimientos formalizados

Los procedimientos existentes en la Secretaría de Gobierno relativos a la implementación del Mecanismo Local de Protección son aquellos que se incluyen en el Convenio y en el Protocolo de Operación, así como en sus tres anexos. En función a ello, la SSGDF, en su carácter de titular de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo Local de Protección, ha desarrollado los siguientes instrumentos:

- **Formato de entrevista inicial**. Documento en el cual se vierte información sistematizada sobre la solicitud que se presenta ante el Mecanismo, así como sobre la entrevista inicial realizada a la o el peticionario para el posible otorgamiento de medidas urgentes.

Cláusula Quinta "De la Secretaría Ejecutiva del Comité".

25 Véase *Manual Administrativo de la Secretaría de Gobierno*. Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 870, 28 de junio de 2010.

- **Formato para evaluación de riesgo**. Herramienta que incluye las variables que se deben tomar en consideración para la valoración del riesgo en cada uno de los casos.

- **Expediente con actas de las reuniones** del Comité Especializado del Mecanismo.

- **Matriz para control de acciones realizadas**. Documento de uso interno en el cual se deja constancia de las acciones realizadas en cada caso que se encuentra en revisión.

- **Formato para informe recomendatorio**. Herramienta en la cual se establecen las medidas de protección a adoptar.

Si bien estas herramientas ayudan a la estandarización de los procesos hacia dentro del Mecanismo, existen vacíos importantes que deben ser atendidos. En particular, no se incorpora de manera clara un enfoque de género en el formato de entrevista inicial y en la evaluación de riesgo. Para ello, existen numerosos aportes que organizaciones civiles han desarrollado que pueden ser de enorme utilidad. Por otro lado, no se incorpora en los expedientes de los casos, actas donde quede constancia formal de las decisiones adoptadas, de tal forma que la defensora o el defensor cuente con condiciones de seguridad jurídica que le permitan inconformarse ante una eventual irregularidad. Como parte de estas actas deberían integrarse las minutas de las reuniones de los órganos del Mecanismo en las cuales se adoptan decisiones relativas al caso.

Se identifica también la falta de procedimientos y herramientas en la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo que den claridad a la persona beneficiaria sobre los canales disponibles para actualizar la información relativa, por ejemplo, a eventuales nuevos incidentes de seguridad o al incumplimiento en la implementación de las medidas de seguridad acordadas. Esto es particularmente importante debido a que el Mecanismo Local de Protección es la instancia primaria de análisis del riesgo en que se encuentra un defensor o defensora.

Por otra parte, la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo carece de un modelo consolidado de rendición de cuentas, con base en el cual publique información relevante sobre el desempeño del mismo, los recursos utilizados y la demografía de la población atendida, entre otros datos. También llama la atención que no se cuente con la descripción formal de procedimientos básicos de su funcionamiento, tales como la notificación de decisiones a las y los beneficiarios, la gestión ante las diversas dependencias para la implementación de las medidas de seguridad acordadas, y la recepción y admisión de casos, entre otros.

El desarrollo de estas herramientas y procedimientos permitiría institucionalizar el Mecanismo, eficientar el uso de recursos y lograr mejores resultados.

3.1.3 Recursos

Puesto que la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo se encuentra bajo un cargo con jerarquía de Dirección General en la SSGDF, esta área implementa dichas responsabilidades a través del personal adscrito que, en principio, cuenta con otras obligaciones; además de un marco de facultades en el cual estas labores no están contempladas.

En otras palabras, el Mecanismo Local de Protección no cuenta con personal específicamente dedicado a estas funciones, no sólo en el Comité Especializado o en el Grupo

Consultivo, sino incluso en su órgano operativo, lo cual genera enormes dificultades para que el mismo funcione de manera adecuada.

Una muestra de las deficiencias debidas a esta situación es el significativo retraso de simples labores operativas por parte del Mecanismo, tales como se verá con la notificación de la evaluación de riesgo a Brenda, Andrea y Jorge, la cual se entregó alrededor de cuatro meses después de haber sido realizada. También destaca la falta de capacitación al personal de la propia Secretaría Ejecutiva y la falta de herramientas operativas que permitan la valoración de las implicaciones de género en las agresiones contra defensores y defensoras, de tal forma que las medidas de seguridad incluyan este enfoque.

Otro efecto de estas circunstancias es la no acumulación, en los expedientes de los casos atendidos por el Mecanismo, de actas y otros medios de registro de cada una de las decisiones y medidas que se han adoptado, así como de las actualizaciones relativas a la seguridad de las defensoras y defensores atendidos. Si bien la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo cuenta con un expediente de cada caso, sólo se integran documentos básicos tales como la entrevista inicial practicada al defensor o defensora, la evaluación de riesgo y el informe con medidas de seguridad a adoptar; a través de los cuales es difícil corroborar que cada una de las dependencias articuladas en torno al Mecanismo han actuado de manera diligente y en los plazos establecidos en el Convenio Interinstitucional y su Protocolo de Operación. Para el desarrollo de estas herramientas y el correcto desempeño de estas responsabilidades es preciso contar con recursos humanos suficientes y especializados en la materia.

Adicionalmente, la Secretaría Ejecutiva no cuenta con recursos económicos explícitamente asignados para la operación de esta iniciativa. Ello ha redundado en una clara limitación de las medidas de seguridad que se integran en el informe recomendatorio, al considerar que algunas que se pudieran considerar como oportunas no se pueden implementar debido a la falta de financiamiento.

Un ejemplo es lo sucedido en el caso de Brenda, en el que después de sufrir un allanamiento de morada y un intento de allanamiento de morada, resultaba clara la necesidad de contar con un circuito cerrado de cámaras en su domicilio que le permitieran identificar al responsable de estos hechos; sin embargo, ante la falta de recursos para ello, se optó por otro tipo de medidas menos adecuadas, tal y como los rondines policiales. Y en el caso de Andrea y Jorge, la situación no fue distinta: al presentar la denuncia ante la Fiscalía Central, solicitaron el otorgamiento de teléfonos satelitales debido a que en su recorrido rumbo al albergue en el que colaboran hay áreas donde la recepción de la señal de los teléfonos celulares ordinarios se pierde. Ante el cuestionamiento a personal de la Fiscalía sobre las razones por las cuales no se habían otorgado estas medidas, se mencionó que la PGJDF no cuenta con recursos para ello.

Todo esto nos indica la necesidad de que la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo cuente con recursos etiquetados propios para adquirir o gestionar ágilmente la adquisición de medidas de seguridad extraordinarias que requieren herramientas distintas a aquellas con las que las dependencias cuentan para la atención cotidiana de la ciudadanía.

3.1.4 Cumplimiento de estándares internacionales

Cuadro 2. Cumplimiento de estándares internacionales de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal

Componente	Contenido	Deberes	Estándares	Cumplimiento	Observaciones	Recomendaciones
Justicia y atención integral	Acceso a recursos eficaces y medidas de reparación adecuadas	Investigar, sancionar y garantizar una adecuada reparación del daño Asegurar el acceso a mecanismos adecuados de atención médica y/o psicológica	Amplia disponibilidad de instancias frente a las cuales presentar recursos para la apertura de investigaciones	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SGDF	No aplica
			Desarrollo de investigaciones prontas y especializadas	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SGDF	No aplica
			Participación de la persona defensora en las investigaciones	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SGDF	No aplica
			Actualización periódica a la persona defensoras del estado de las investigaciones	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SGDF	No aplica
			Consideración en las investigaciones del contexto en el cual suceden los abusos (labores de defensa)	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SGDF	No aplica
			Acceso a mecanismos de	De forma parcial	En el Protocolo de Operación del Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de Protección se identifica el recurso de	1. Convertir el Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de Protección y su Protocolo de Operación en un documento

			impugnación frente al posible actuar deficiente de las autoridades		apelación a la decisión del Comité de otorgar medidas de protección. No se observan mecanismos de impugnación frente al actuar deficiente de las dependencias encargadas de ejecutar las medidas de protección.	con valor legal, ya que actualmente es un documento de carácter administrativo. 2. Crear instancias o mecanismos de apelación frente al posible actuar deficiente de las dependencias encargadas de efectuar las medidas de protección.
			Adecuada orientación legal sobre cómo proceder frente a un abuso que pudiera o no configurar un delito	No	No se observa en el Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de Protección ni su Protocolo de Operación el deber de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de orientar a la persona defensora que acude a esta instancia a solicitar medidas de protección.	1. Establecer lineamientos que incluyan dentro de las funciones de la Secretaría de Gobierno - en su función de Secretaria Ejecutiva del Mecanismo- brindar asesoría legal sobre cómo proceder frente a abusos que pudieran configurar un delito.
			Estricta secrecía del expediente frente a autoridades u otros actores	No	No se identifica en ninguno de los documentos analizados la obligación de la Secretaría de Gobierno de mantener la secrecía de los expedientes que conoce dentro de sus funciones como Secretaría Ejecutiva del Mecanismo Local de Protección.	1. Establecer lineamientos claros de secrecía de expedientes de los que la Secretaría Ejecutiva tenga conocimiento.
			Acceso inmediato a un modelo de valoración psicológica y médica	Sí	Sí se contempla dentro del Protocolo de Operación del Convenio Interinstitucional el acceso inmediato a un modelo de valoración psicológica y médica que permita ofrecer medidas integrales de atención.	1. Convertir el Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de Protección y su Protocolo de Operación en un documento con valor legal, ya que actualmente es un documento de carácter administrativo.

Componente	Contenido	Deberes	Estándares	Cumplimiento	Observaciones	Recomendaciones
Seguridad e integridad personal	Protección frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria.	Asegurar mecanismos eficientes de protección cuando se encuentre en riesgo la integridad personal Asegurar que agentes estatales se abstengan de generar irrupciones arbitrarias que pudieran poner en peligro la seguridad e integridad personal	Acceso inmediato a las medidas de protección que se requieran en caso de posibles daños futuros de imposible reparación que se consideren inminentes	Sí	En el Protocolo de Operación del Mecanismo Local de Protección se establece la obligatoriedad de ordenar medidas adicionales de protección en caso de riesgos adicionales.	1. Convertir el Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de Protección y su Protocolo de Operación en un documento con valor legal, ya que actualmente es un documento de carácter administrativo.
			Adecuada evaluación del riesgo en el que se encuentra la persona defensora, la cual debe contar con su participación	Sí	En el Protocolo de Operación del Mecanismo Local de Protección se identifica el deber de realizar una adecuada evaluación de riesgo en el que se contemple la participación de la persona defensora. Sin embargo, no se establecen tiempos de respuesta adecuados que permitan a la persona defensora poder inconformarse con los resultados.	1. Convertir el Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de Protección y su Protocolo de Operación en un documento con valor legal, ya que actualmente es un documento de carácter administrativo. 2. Establecer tiempos formales adecuados al riesgo que corre la persona defensora de derechos humanos, para comunicarle los resultados de la evaluación.
			Implementación de medidas de seguridad proporcionales al riesgo detectado	Sí	En el Protocolo de Operación del Mecanismo Local de Protección se identifica el lineamiento que establece que se ordenarán medidas adecuadas y proporcionales al riesgo que corre la persona defensora.	1. Convertir el Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de Protección y su Protocolo de Operación en un documento con valor legal, ya que actualmente es un documento de carácter administrativo.
			Revisión periódica de la pertinencia de las medidas de	No	Se identifica en el Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de	1. Convertir el Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de

			seguridad adoptadas		Protección la obligación de realizar actualizaciones periódicas la evaluación de riesgo y por consiguiente, la modificación de las medidas de protección; sin embargo, esto no se aplica.	Protección y su Protocolo de Operación en un documento con valor legal, ya que actualmente es un documento de carácter administrativo.
			Actualización de la evaluación del riesgo en la que se encuentra la persona defensora previa a la modificación de las medidas de seguridad adoptadas	No	A pesar de que se establece esta obligación en el Protocolo de Operación del Mecanismo Local de Protección, no se actualiza la evaluación de riesgo y en consecuencia, una adecuada modificación de las medidas de protección.	1. Convertir el Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de Protección y su Protocolo de Operación en un documento con valor legal, ya que actualmente es un documento de carácter administrativo.
			Consentimiento de la persona defensora sobre las medidas de protección a implementar	Sí	Dentro del Protocolo de Operación del Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo local de protección sí indica que la persona defensora de derechos humanos deberá otorgar su consentimiento sobre el plan de protección que le sea asignado.	1. Convertir el Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de Protección y su Protocolo de Operación en un documento con valor legal, ya que actualmente es un documento de carácter administrativo.

3.2 Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, por su propia naturaleza, debe jugar un papel fundamental en la implementación de políticas públicas tendientes a garantizar seguridad y justicia a las personas defensoras de los derechos humanos en la Ciudad de México. Por ello es que forma parte del Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de Protección para personas defensoras de los derechos humanos y periodistas.

La gran cantidad de herramientas con que cuenta la SSPDF para la valoración de condiciones de seguridad en las distintas áreas del Distrito Federal, y la importante presencia de su red policial, hacen de esta Secretaría una pieza clave para las labores del Mecanismo.

3.2.1 Marco normativo

La SSPDF cuenta con disposiciones constitucionales y legales suficientes para emprender una sólida política pública en materia de protección de personas defensoras de los derechos humanos. La CPEUM reconoce facultades en los cuerpos policiales para ejercer parte del monopolio de la investigación de los delitos (siempre bajo la conducción y mando del Ministerio Público) y la responsabilidad de garantizar la seguridad pública.

De igual forma, los ordenamientos legales para el Distrito Federal, incluida la *Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, establecen marcos generales en los que se obliga a la Secretaría a proceder de conformidad con las normas de derechos humanos.[26] Su Reglamento Interior, a su vez, contempla la existencia de una Dirección General de Derechos Humanos, que tiene bajo su encargo diversas responsabilidades en la materia, incluido el acuerdo de "políticas y lineamientos de derechos humanos al interior como al exterior de la Secretaría",[27] así como "diseñar y aplicar los sistemas necesarios para asegurar que las medidas precautorias emitidas por la Comisión de Derechos Humanos se realicen oportunamente",[28] entre otras.

A pesar de las posibilidades genéricas que ofrecen estas bases normativas relativas a la promoción, protección, garantía y respeto de los derechos humanos, la falta de un marco legal que obligue a la SSPDF a impulsar medidas específicas para la protección de las personas defensoras de los derechos humanos deja un vacío que es necesario solventar. El actual Convenio interinstitucional del Mecanismo Local de Protección y su Protocolo de Operación no representan un marco obligatorio que brinde certezas sobre la forma en que la SSPDF debe proceder y los recursos con los que cuenta para ello.

Una muestra de la debilidad del carácter administrativo de los instrumentos antes mencionados es el hecho de que personal directivo de la SSPDF vinculado con aspectos relativos a la operación policial en la dependencia, desconoce la existencia del Mecanismo Local de Protección, así como la importancia de brindar medidas especiales de protección para las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas que se encuentran en condiciones particulares de vulnerabilidad, ya sea en razón

26 Véase *Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 40, 20 de mayo de 2003, artículos 3 y 45.

27 *Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal No 59-Bis, 20 de mayo de 2005, artículo 34, fracción I.

28 *Ibídem*, fracción VIII.

de la actividad que desempeñan o bien en razón de su identidad de género.

3.2.2 Procedimientos formalizados

La Secretaría de Seguridad Pública ha venido consolidando un sistema de funcionamiento que busca generar una relación cercana entre la policía y la ciudadanía. Para ello, cuenta con una división piramidal, orgánica y territorial a partir de la cual se describe la línea de mando por la que transita una solicitud de medidas de protección para personas defensoras de los derechos humanos, hasta llegar al agente policial responsable de su implementación:

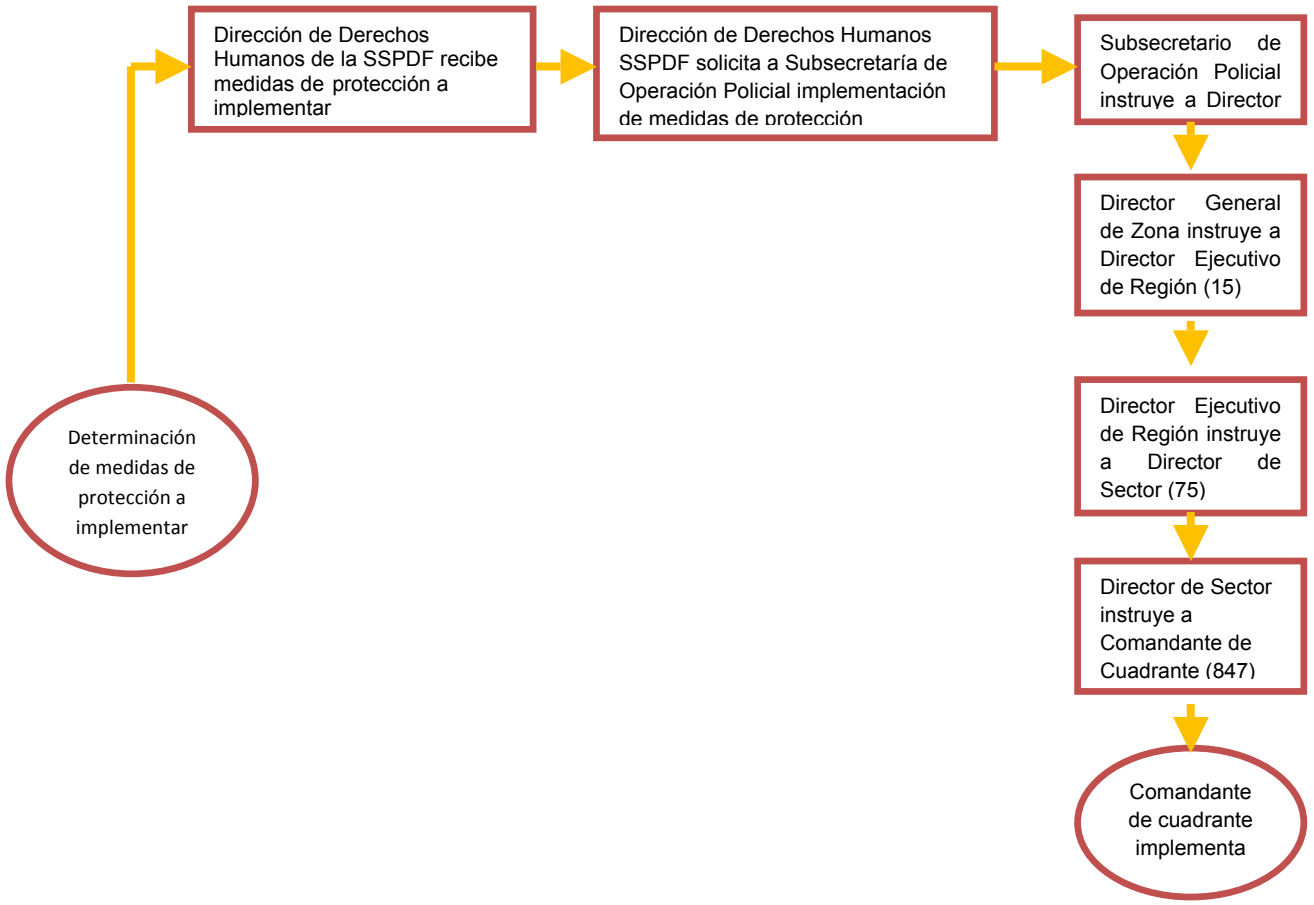
Cuadro 3.
Clasificación de entidades territoriales

Entidad territorial	Número entidades	Responsable de la entidad
Zona	5	Director(a) General de Zona
Región	15	Director(a) Ejecutivo(a) de Región
Sector	75	Director(a) de Sector
Cuadrante	847	Comandante de Cuadrante

La instrumentación de medidas de protección por parte de la SSPDF actualmente depende, en la mayoría de los casos, de gestiones que se llevan a cabo en niveles altos y medios de la dependencia. De esta manera, el procedimiento común no formalizado a través del cual se ejecutan medidas de protección como las que actualmente la SSPDF está en condiciones de otorgar (rondines policiales, facilitación del número telefónico CAS, entre otras), es el siguiente:

Diagrama 2

Línea de mando SSPDF



Este modelo de gestión de la implementación de medidas de protección presenta diversos inconvenientes. Uno de ellos es la imposibilidad de ampliar el número de solicitudes de medidas de protección, debido a que los encargados de gestionarlas son autoridades de alto nivel, responsables de un sinnúmero de otras ocupaciones. Por otro lado, el hecho de que la solicitud de implementación de medidas se realice a través de una interlocución directa y económica entre altas autoridades, redunda en la falta de registro documental de las mismas que permita monitorear en qué medida están siendo correctamente ejecutadas y en qué etapa de este proceso se han presentado obstáculos que deben corregirse.

Adicionalmente, es claro que en esta larga cadena de mando frecuentemente se presentan inconvenientes que generan distintos niveles de incumplimiento de las medidas, que deberían ser implementadas de manera ágil y sin contratiempos. Un ejemplo es el hecho de que en los casos documentados en el presente diagnóstico de las defensoras y defensores de derechos humanos, Blanca Hernández, Andrea González y Jorge Andrade, la implementación de rondines policiales fue deficiente y no se cuenta con un registro claro ni certero que permita identificar en qué parte de la línea de mando descrita se presentaron tales irregularidades.

De las entrevistas realizadas a personal de la Dirección General de Derechos Humanos de la SSPDF se desprende un interés particular y algunos avances relativos a la formalización de procedimientos e instrumentos que faciliten la participación de la Secretaría en el otorgamiento de medidas de protección a personas defensoras de los derechos humanos, ya sea de manera directa cuando ellas acuden a la SSPDF o bien en coordinación con el Mecanismo Local de Protección. Es de destacar que, desde el año pasado, la Dirección General de Derechos Humanos comenzó a utilizar una política no formalizada para la apertura de un expediente por cada caso, en el cual se integrarán actas y otras constancias que permitan dar seguimiento a lo implementado por esta dependencia. Es preciso respaldar este esfuerzo, en particular diseñando protocolos internos en la Secretaría que clarifiquen cuáles son las áreas operativas que deben dar cauce de manera ordinaria a una solicitud de medidas de protección, los plazos para su ejecución, los mecanismos de verificación de que dicha medida está siendo adecuadamente implementada y los medios de registro que deberán quedar en los expedientes.

Según la información otorgada por la SSPDF, una gran cantidad de casos atendidos por esta institución obedecen a asuntos frente a los cuales las y los beneficiarios han decidido no presentar una solicitud de incorporación al Mecanismo Local de Protección. Acertadamente, la SSPDF reconoce que es su responsabilidad brindar la atención debida a toda persona que acuda a ella en busca de apoyo y protección, independientemente de su deseo de dirigirse o no al Mecanismo.

Reconociendo la diligencia de la Secretaría al proceder de la forma antes mencionada, es importante resaltar la necesidad de la formalización de los procedimientos, y se incluya la obligación de brindar información clara y accesible sobre el funcionamiento de los Mecanismos Local y Federal de Protección, de tal forma que la persona defensora que acude a la SSPDF pueda decidir libremente si dirigirse o no a alguno de ellos. Además, debería quedar constancia en los expedientes de que la información mencionada fue otorgada oportunamente.

De esta forma, la SSPDF contaría con un ámbito de procedimientos formalizados para la atención y otorgamiento de medidas que sean solicitadas por la vía interna ordinaria (fuera del Mecanismo), y para la implementación de medidas acordadas por una instancia externa (incluido el Mecanismo), la cuales deberían priorizar la atención de dichas solicitudes por parte de mandos operativos de la institución, más de sus altas autoridades.

Por otra parte, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal es una de las dependencias que cuentan con un mayor cúmulo de herramientas que pueden ser puestas a disposición del Mecanismo Local de Protección para mejorar la calidad de sus labores. Entre los recursos con los que cuenta para dar cumplimiento a su responsabilidad de garantizar la seguridad pública de la población en general se encuentran los siguientes:

- **Módulos de seguridad.** Actualmente existen 409 módulos en operación, los cuales cuentan con 3,681 elementos, 136 patrullas y 2,454 policletos (policías que patrullan a bordo de bicicletas).

- **Visita domiciliaria.** Son realizadas por las y los jefes de sector para estrechar la relación con los habitantes de su zona de responsabilidad, así como para comprometerse personalmente con ellos para garantizar su seguridad.

- **Aplicación para teléfonos móviles "Mi Policía".** Es un medio de comunicación a través del cual, en caso de una emergencia, se otorga vía GPS la ubicación del cuadrante en el cual se ubica una persona, así como el teléfono del comandante de cuadrante en turno para contactarlo de manera inmediata.

- **Centro de Atención del Secretario de Seguridad Pública (CAS).** Centro de atención que funciona las 24 horas del día, los 365 días del año. A través de este recurso se brinda atención integral en materia psicológica, de derechos, comunicación e informática. Se puede acceder vía telefónica, internet o personalmente.

- **Servicio de atención de llamadas de emergencia 066.** Servicio que funciona las 24 horas, los 365 días del año, para brindar auxilio a personas que requieran el apoyo de unidades y elementos de policía, ambulancias, bomberos, protección civil y otros servicios.

- **Cámaras de video vigilancia.** Proyecto a través del cual el Distrito Federal cuenta con más de 8 mil cámaras de video vigilancia en puntos estratégicos de la ciudad. Igualmente, cuenta con tres torres tácticas de vigilancia para el control de eventos masivos.

- **Sistema de monitoreo de tendencias delictivas por área geográfica.** Sistema tecnológico a través del cual se puede monitorear la cantidad y perfil de los delitos cometidos en un periodo determinado en una zona de la ciudad.

- **Sistema de monitoreo de patrullajes.** Las patrullas de la SSPDF cuentan con dispositivos GPS y bitácoras electrónicas en las cuales queda registro de las rutinas que las y los agentes policiales llevan a cabo.

La existencia de estos recursos permite disponer de herramientas que podrían ser focalizadas para mejorar las labores

del Mecanismo Local de Protección; en particular, a través de las siguientes acciones:

- Poner a disposición del Grupo Consultivo, o de la instancia técnica encargada de elaborar las evaluaciones de riesgo, los mapas con los que cuenta la SSPDF donde se ven reflejadas las tendencias delictivas de la ciudad.

- Asesorar al Grupo Consultivo en la determinación de áreas particularmente seguras de la ciudad para que con base en ellas se definan perímetros de movilidad recomendada para defensores y defensoras de los derechos humanos en situación de riesgo.

- Facilitar periódicamente a la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo las bitácoras digitales de los patrullajes de los agentes policiales que tienen bajo su encargo la realización de rondines por encargo del Mecanismo.

- Diseñar un programa de difusión de las herramientas de la SSPDF que sea destinado a las personas defensoras de los derechos humanos, con el objetivo de que las puedan aprovechar al máximo.

Estas acciones de coadyuvancia deberían quedar formalizadas en una norma reglamentaria de la Secretaría, en la cual se clarifique el modelo de colaboración entre la SSPDF y el Mecanismo Local de Protección.

Tal y como se ha mencionado con anterioridad, la SSPDF ha atendido más casos que aquellos derivados del Mecanismo Local de Protección. Según información de la propia Secretaría, desde el año 2010, se han atendido 11 asuntos de los cuales únicamente cuatro de ellos corresponden a requerimientos del Mecanismo Local y tres a requerimientos del Mecanismo Federal de Protección. Prácticamente la totalidad de las acciones implementadas se refieren al código de atención ciudadana (rondines policiales) y al acceso a información de números telefónicos de emergencia.

Es importante mencionar que en algunos de los casos atendidos durante este periodo, incluyendo los documentados en el presente diagnóstico, el otorgamiento de las medidas fue sumamente irregular. Como se verá, en el caso de Andrea y Jorge, no se reportan más de cinco rondines efectivamente realizados. En el caso de Brenda, los rondines se ejecutaron de manera diligente; sin embargo, se suspendieron sin previo aviso ni una actualización formal del análisis de riesgo que los motivan. Para evitar irregularidades como las mencionadas, es preciso que en la norma reglamentaria que clarifique el modelo de colaboración con el Mecanismo Local de Protección, y se especifiquen las condiciones para el inicio y término de las medidas que la SSPDF debe implementar.

3.2.3 Recursos

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal cuenta con recursos humanos adecuados para implementar sus responsabilidades en materia de protección de personas defensoras de los derechos humanos. Su amplia red policial permite un nivel de cercanía con estas personas que puede ser explotada. Para ello, es fundamental que la Secretaría lleve a cabo labores de capacitación sobre el derecho a defender los derechos humanos, incluya en sus protocolos de actuación policial

ordinaria la instrucción del cuidado particular de un domicilio en el cual habite o labore una persona defensora de los derechos humanos, e integre una perspectiva de género en todas sus funciones.

La SSPDF, al contar con una Dirección General de Derechos Humanos, puede atender situaciones en las cuales una persona defensora de los derechos humanos se encuentra en riesgo. Esta Dirección cuenta con personal que ha tenido experiencia previa en la implementación de medidas de seguridad, incluso derivadas de medidas cautelares y provisionales solicitadas por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

Sin embargo, la SSPDF no cuenta con recursos económicos especialmente dedicados a la implementación de medidas de protección para personas defensoras de los derechos humanos. Las acciones emprendidas a este respecto se han ejecutado con los recursos ordinarios de la Secretaría. Considerando que las medidas de protección más relevantes que la Secretarúa puede aportar para el Mecanismo están centradas en la estructura y herramientas disponibles, no se considera necesario contar con partidas presupuestales específicas. Además, se parte del supuesto de que la adquisición de equipo y herramientas, que se pudieran requerir para medidas extraordinarias cuando el nivel de riesgo lo amerite, corresponde a la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo Local de Protección.

3.2.4 Cumplimiento de estándares internacionales

Cuadro 4. Cumplimiento de estándares internacionales de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

Componente	Contenido	Deberes	Estándares	Cumplimiento	Observaciones	Recomendaciones
Justicia y atención integral	Acceso a recursos eficaces y medidas de reparación adecuadas	Investigar, sancionar y garantizar una adecuada reparación del daño Asegurar el acceso a mecanismos adecuados de atención médica y/o psicológica	Amplia disponibilidad de instancias frente a las cuales presentar recursos para la apertura de investigaciones	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SSPDF	No aplica
			Desarrollo de investigaciones prontas y especializadas	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SSPDF	No aplica
			Participación de la persona defensora en las investigaciones	No	No se contempla dentro de los documentos analizados la participación de la persona defensora en las medidas de protección.	Crear mecanismos que permitan la interacción y participación de la persona defensora de derechos humanos -en la medida de sus deseos y posibilidades- con las medidas de protección otorgadas por la SSPDF.
			Actualización periódica a la persona defensoras del estado de las investigaciones	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SSPDF	No aplica
			Consideración en las investigaciones del contexto en el	No	No se observan medidas claras de incorporación de la perspectiva de género. No se identifica que el personal	1. Iniciar capacitaciones al personal de la SSPDF sobre perspectiva de género. 2. iniciar capacitaciones al

			cual suceden los abusos (labores de defensa)		de la SSPDF cuente con elementos que le permita identificar la necesidad de que una persona defensora de derechos humanos reciba protección especial.	personal de la SSPDF que le permita identificar cuando se encuentran frente a una persona defensora de derechos humanos y la importancia de que éstas reciban protección especial.
			Acceso a mecanismos de impugnación frente al posible actuar deficiente de las autoridades	Sí	En el Acuerdo a/007/2011 se establecen mecanismos de impugnación en caso de un actuar deficiente por parte de la dependencia.	1. Mantener esta buena práctica e incorporarla a las líneas de acción permanentes de la dependencia.
			Adecuada orientación legal sobre cómo proceder frente a un abuso que pudiera o no configurar un delito	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SSPDF	No aplica
			Estricta secrecía del expediente frente a autoridades u otros actores	No	No se identifica en los documentos consultados algún parámetro que obligue a la SSPDF a mantener la secrecía sobre los expedientes que tiene conocimiento en función de las medidas de protección que la dependencia ejecuta.	1. Establecer lineamientos que expresen la obligación de la SSPDF de mantener la secrecía de los expedientes que conoce en función de las medidas de protección que la dependencia ejecuta.
			Acceso inmediato a un modelo de valoración psicológica y médica	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SSPDF	No aplica

Componente	Contenido	Deberes	Estándares	Cumplimiento	Observaciones	Recomendaciones
Seguridad e integridad personal	Protección frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria.	Asegurar mecanismos eficientes de protección cuando se encuentre en riesgo la integridad personal Asegurar que agentes estatales se abstengan de generar irrupciones arbitrarias que pudieran poner en peligro la seguridad e integridad personal	Acceso inmediato a las medidas de protección que se requieran en caso de posibles daños futuros de imposible reparación que se consideren inminentes	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SSPDF	No aplica
			Adecuada evaluación del riesgo en el que se encuentra la persona defensora, la cual debe contar con su participación	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SSPDF	No aplica
			Implementación de medidas de seguridad proporcionales al riesgo detectado	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SSPDF	No aplica
			Revisión periódica de la pertinencia de las medidas de seguridad adoptadas	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SSPDF	No aplica
			Actualización de la evaluación del riesgo en la que se encuentra la persona defensora previa a la modificación de las medidas de seguridad adoptadas	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SSPDF	No aplica
			Consentimiento sobre las medidas de protección	No aplica	No se encuentra dentro de las funciones de la SSPDF	No aplica

3.3 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

El acceso a la justicia es uno de los componentes fundamentales para la garantía y protección del derecho a defender los derechos humanos. La investigación de los delitos es una condición indispensable para que este componente se haga realidad. Por ello, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ocupa un papel primordial en los esfuerzos del gobierno capitalino por mejorar las condiciones en que quienes defienden los derechos humanos lo hagan en contextos de seguridad.

3.3.1 Marco normativo

La CPEUM reconoce que el Ministerio Público es la institución que cuenta con el monopolio de la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal. Para el cumplimiento de esta responsabilidad, la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federa*l reconoce como una atribución "proporcionar atención a los ofendidos y a las víctimas del delito; facilitar su coadyuvancia, tanto en la averiguación previa como en el proceso, protegiendo en todo momento sus derechos e intereses de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Instrumentos Internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la demás normativa en la materia".[29]

De igual forma, este mismo ordenamiento legal establece en su árticulo 7, relativo a la protección de los derechos humanos, las siguientes atribuciones:[30]

I. Promover entre los servidores públicos de la Procuraduría una cultura de respeto a los Derechos Humanos;
II. Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones tanto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, conforme a las normas aplicables;
III. Coordinarse, en el ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para promover el respeto a los Derechos Humanos en la procuración de justicia;
IV. Diseñar e implementar políticas públicas con la finalidad de que la actuación del Ministerio Público, la Policía de Investigación, Oficiales Secretarios y Peritos, sea respetuosa y garante de los Derechos Humanos, en concordancia con las normas e instrumentos internacionales en la materia, en los que México sea parte;
V. Implementar una capacitación permanente en materia de Derechos Humanos para el personal que labora en la Procuraduría, sobre la importancia del respeto a los Derechos Humanos, tanto de las víctimas del delito como de los imputados;
VI. Recibir las quejas que formulen directamente los particulares en materia de derechos humanos y darles la debida atención; y
VII. Las demás que establezcan las normas legales aplicables.

Adicionalmente, de acuerdo con el Reglamento de esta Ley, la dependencia cuenta con una Dirección General de Derechos Humanos la cual está a cargo, entre otras responsabilidades, de "realizar las funciones de enlace de la Procuraduría con los organismos públicos defensores de los derechos humanos y con las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso

29 *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 672, 9 de septiembre de 2009, artículo 2, fracción VI.

30 *Ibídem*, artículo 7.

de la Unión y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal",[31] así como de "dar seguimiento a las solicitudes de información, de colaboración, quejas, y a la atención de medidas cautelares, precautorias y/o de conservación, propuestas de conciliación y recomendaciones que formulen los organismos públicos y comisiones, referidos en la fracción anterior".[32]

La base constitucional, legal y reglamentaria anterior faculta a la PGJDF a emprender las acciones necesarias para garantizar, proteger, promover y respetar el derecho humano a defender los derechos humanos. Sin embargo, al igual que ocurre con las demás dependencias citadas, la falta de disposiciones legales expresas que clarifiquen las responsabilidades de la Procuraduría frente al Mecanismo Local de Protección, por un lado sitúa a quienes hacen uso de este recurso en un estado de indefensión al no poder hacer exigibles las condiciones bajo las cuales el mismo opera y, por el otro, genera confusión sobre las responsabilidades en la determinación e implementación de medidas de protección.

Por otra parte, las conductas que representan los abusos más comunes en contra de las personas defensoras de los derechos humanos se encuentran tipificadas en el *Código Penal para el Distrito Federal*, con lo cual no debería existir obstáculo legislativo alguno para proceder en contra de los responsables. Aun así, según se ha informado por parte de distintos defensores y defensoras de los derechos humanos, al momento de iniciar las diligencias ministeriales por actos presuntamente constitutivos del delito de amenazas –el cual representa uno de los más comunes agravios contra personas defensoras de los derechos humanos–, la PGJDF solicita formulación de análisis periciales para valorar el posible impacto emocional o psicológico de la persona denunciante. Es claro que la comisión del delito de amenazas no se define por la afectación subjetiva del pasivo del delito, sino por la perpetración de actos objetivos como los descritos en el tipo penal respectivo.[33]

A pesar de no haber identificado una norma legal o reglamentaria que faculte a la PGJDF a solicitar estos peritajes como requisito para la procedencia de la querella, al parecer, esta es una práctica recurrente, la cual debería ser modificada. De manera independiente a la afectación que una amenaza pueda causar en una persona defensora de los derechos humanos, es claro que ésta la sitúa en una alta condición de vulnerabilidad, que en ocasiones precede a la perpetración de un ataque mayor.

Protocolo de actuación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para la investigación de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuenta con instrumentos legales que establecen las acciones que los Ministerios Públicos deben poner en práctica a la hora de tener conocimiento de ilícitos cometidos contra cualquier persona. Estos instrumentos son el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el *Acuerdo A/010/2010* enfocado a atender los ilícitos cometidos específicamente en contra de personas defensoras de derechos humanos, así como el *Acuerdo A/007/2011* para el

31 *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*. Diario Oficial de la Federación, 24 de octubre de 2011, artículo 76, fracción I.

32 *Ibídem*, fracción II.

33 El *Código Penal para el Distrito Federal* define, en su artículo 209, el delito de amenazas como el que comete quien "amenace a otro con causarle un mal en su persona, bienes, honor o derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado por algún vínculo". Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16 de julio de 2002.

otorgamiento de medidas de protección a una persona víctima del delito. Las características de estos instrumentos se describen a continuación.

A. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal

En este instrumento se detallan las obligaciones generales de actuación del Ministerio Público desde el inicio de una averiguación previa. De igual forma describe la ruta a seguir al tener conocimiento de un probable delito en contra de cualquier persona y asigna al Ministerio Público la facultad de solicitar u otorgar, según la gravedad del posible ilícito, medidas de protección urgentes. De acuerdo con este documento, el o la Juez es la autoridad responsable para ordenar dichas medidas en caso conducente.

En el artículo 9bis del Código se describen las siguientes obligaciones fundamentales del Ministerio Público:[34]

> (...)
> V. Practicar las diligencias inmediatas procedentes cuando de las declaraciones se desprendan indicios de la comisión de conductas delictivas.
> (…)
> VII. Trasladarse al lugar de los hechos, para dar fe de las personas y de las cosas afectadas por el acto delictuoso y a tomar los datos de las personas que lo hayan presenciado procurando que declaren, si es posible, en el mismo lugar de los hechos, y citándolas en caso contrario para que dentro del término de veinticuatro horas comparezcan a rendir su declaración, y a realizar todas las diligencias inmediatas a que hace referencia este código y las demás conducentes para la integración debida de la averiguación.
> (…)
> XII. Programar y desarrollar la investigación absteniéndose de diligencias contradictorias, innecesarias, irrelevantes o inconducentes para la eficacia de la indagatoria.
> (…)
> XVII. Informar de su derecho a solicitar medidas de protección, cautelares y precautorias que sean necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas. En el caso de las mujeres, menores de edad y adultos mayores de sesenta años de edad, víctimas de violencia en que esté en riesgo o peligre la vida, integridad física, la libertad o la seguridad, el Ministerio Público solicitará de oficio dichas medidas.
> XVIII. Solicitar al Juez competente las medidas de protección cautelares y precautorias que sean necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas. En el caso de las mujeres, menores de edad y adultos mayores de sesenta años de edad, víctimas de violencia en que esté en riesgo o peligre la vida, la integridad física, la libertad o la seguridad, el Ministerio Público solicitará de oficio dichas medidas.

B. Acuerdo A/010/2010 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal

Como producto de una conciliación promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ante una queja interpuesta por un grupo de defensores de derechos humanos en contra de la PGJDF, debido a la falta de diligencia en su actuación frente a actos presuntamente constitutivos de delitos cometidos contra ellos,

34 *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal*. Diario Oficial de la Federación, 29 de agosto de 1931, Capítulo I bis "De las víctimas o los ofendidos por algún delito", artículo 9bis.

fue creado este Acuerdo.[35] En él se establecen los lineamientos respecto de la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. Se reconoce la importante responsabilidad que la PGJDF tiene para la salvaguarda de la integridad de estas personas, así como del trabajo que realizan.

En virtud de ello, el Acuerdo otorga competencia a la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales de la propia PGJDF para "conocer e investigar sobre delitos cometidos en agravio de personas defensoras de los derechos humanos".[36] Para turnar una indagatoria a dicha Fiscalía, según el Acuerdo, los agentes del Ministerio Público que reciban las denuncias deberán "notificar de inmediato al superior jerárquico, el cual, a su vez, notificará a la Fiscalía (…)",[37] así como "remitir la indagatoria para su prosecución y perfeccionamiento legal a la Fiscalía (…)".[38]

En el siguiente diagrama se puede apreciar el flujo de diligencias y responsabilidades para la PGJDF, de conformidad con el Acuerdo:

35 Véase *Acuerdo A/010/2010 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el cual se establecen lineamientos respecto a la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos, por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de abril de 2010.

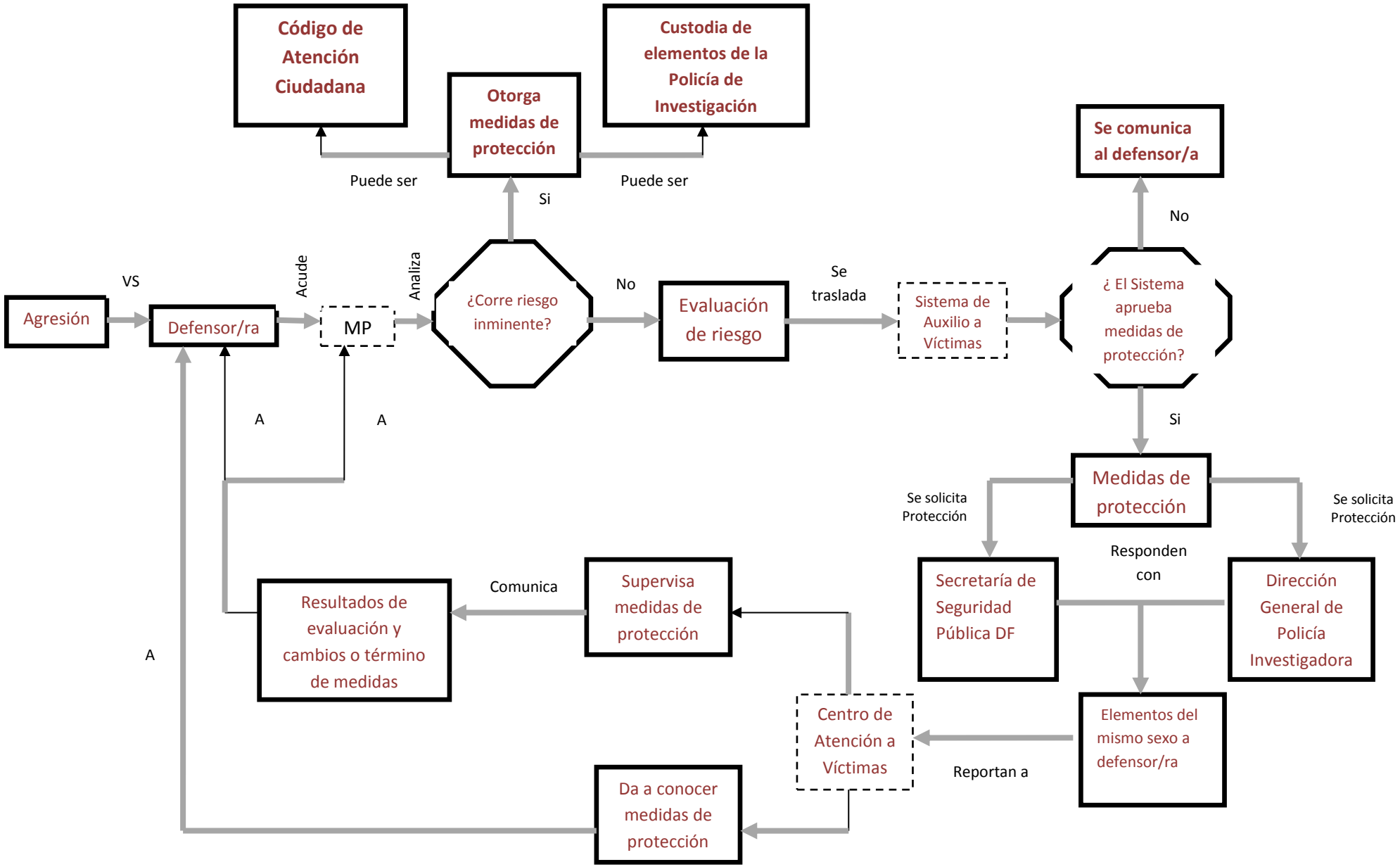
36 *Ibídem*, artículo segundo.

37 *Ibídem*, artículo tercero, inciso b.

38 *Ibídem*, inciso f.

Diagrama 3

Procedimiento de otorgamiento de Protección a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como lo establece el Acuerdo A/007/2011



C. Acuerdo A/007/2011 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal

Este Acuerdo establece los lineamientos para la solicitud, trámite, otorgamiento cancelación y revocación de medidas de protección para las víctimas del delito, ofendidos, testigos en su favor o servidores públicos que hayan sido objeto de conductas ilícitas.[39] Es el primer recurso que se implementa en los Ministerios Públicos del Distrito Federal cuando tiene conocimiento de algún ilícito contra una persona en particular, y que continúa corriendo riesgos para su integridad personal y patrimonial. Asimismo, reconoce la importancia de otorgar medidas de protección a cualquier persona que ha sido objeto de un delito y la importancia de actuar con prontitud en caso de que la persona en cuestión corra grandes riesgos en su integridad física o patrimonial.

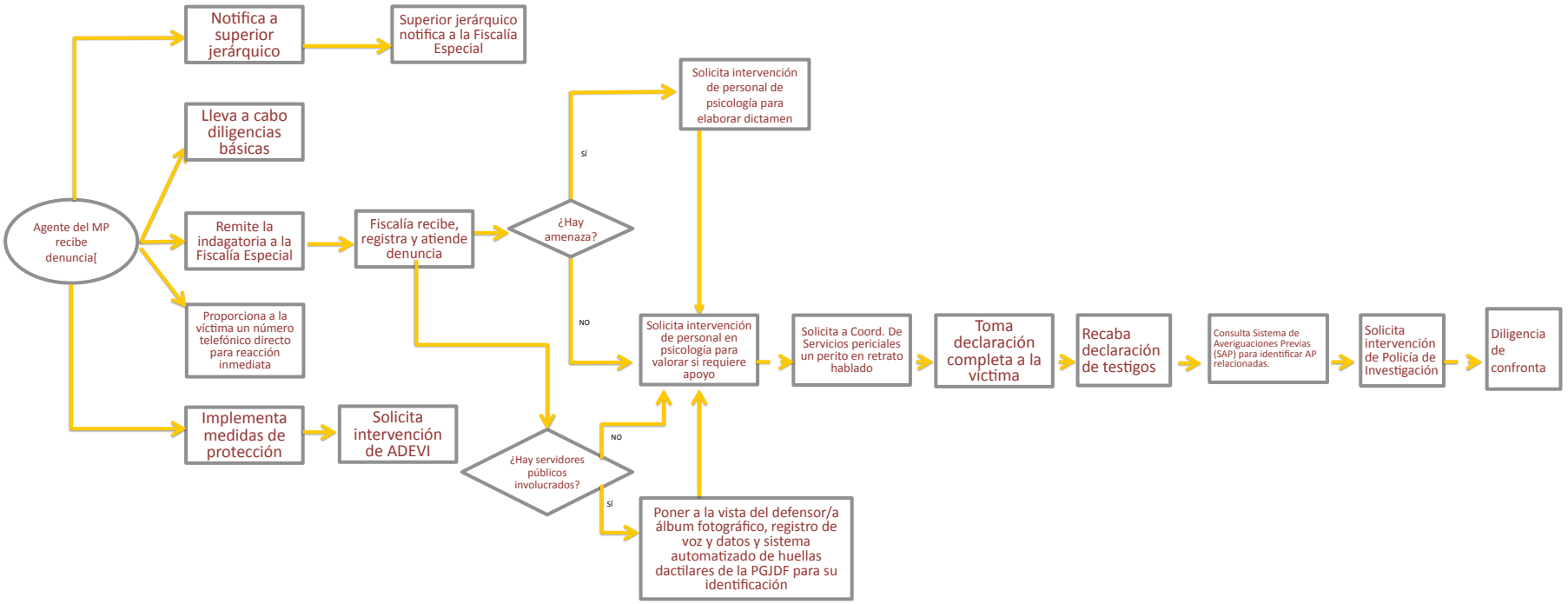
De igual forma, este documento determina las responsabilidades dentro de la PGJDF para el ordenamiento, solicitud y aplicación de las medidas de protección. En primera instancia, asigna la facultad del ordenamiento de las medidas de protección al Agente del Ministerio Público, para que tome conocimiento del probable delito en función del nivel de riesgo que la persona corre; en segunda instancia, dirige al Sistema de Atención a Víctimas la responsabilidad de solicitar a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal o a la Dirección General de Policía de Investigación el personal humano del mismo género que la persona protegida para la implementación de las medidas de protección; y en tercera instancia, señala al Centro de Atención a Víctimas del Delito como evaluador de las medidas de protección y como interlocutor con el Ministerio Público, al cual comunica los resultados de las evaluaciones, así como con la persona protegida, a la cual debe informar sobre cómo se implementarán las medidas de protección y cómo se asignará el personal dedicado al caso.

En el siguiente diagrama se puede apreciar el flujo de diligencias y responsabilidades para la PGJDF de conformidad con el *Acuerdo A/007/2011*:

39 Véase *Acuerdo A/007/2011 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen lineamientos para la solicitud, trámite, otorgamiento, cancelación y revocación de medidas de protección para víctimas de delito, ofendidos, testigos en su favor o servidores públicos que así lo requieran y que hayan sido objeto de conductas ilícitas, encaminadas a causarles daños en su integridad corporal o perjuicios en su patrimonio.* Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de abril de 2011.

Diagrama 4

Procedimiento de atención a personas defensoras en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal conforme al Acuerdo A/10/2010



Si bien los documento descritos representan un avance en la clarificación de roles y responsabilidades hacia el interior de la PGJDF, cuando se presentan agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos, se han constatado importantes irregularidades a la hora de hacer efectivas las disposiciones ahí contenidas. Los casos documentados posteriormente en el presente diagnóstico son una muestra clara de ello. A manera de ejemplo, en el caso de la defensora Brenda se constataron los siguientes problemas:

- El agente del Ministerio Público encargado de la indagatoria demoró más de 40 días en remitir la averiguación previa a la Fiscalía Central, a pesar de que en la ratificación de la denuncia se hizo explícita esta solicitud de conformidad con el *Acuerdo A/010/2010*.

- La Fiscalía Central devolvió la averiguación previa a la agencia desconcentrada en dos ocasiones. En la primera sin una respuesta oficial, únicamente argumentando, con una nota a lápiz en la esquina del oficio con el que se turnaba el expediente, que la defensora no se había acreditado como tal. Esto, sin duda, contraviene los estándares internacionales que establecen con claridad que lo que define a una persona como defensora de los derechos humanos no es un documento de acreditación particular, sino la actividad que realiza.

- La Fiscalía Central decidió, cuatro meses y medio después de interpuesta la denuncia, nuevamente negar la admisión de la indagatoria, al considerar que "se excedió en demasía el plazo de 60 días". Debe mencionarse que el documento que obra en el expediente en el cual se responde lo citado, no cuenta con fundamentación ni motivación clara; con lo cual, resulta imposible saber a qué plazo se refiere o si el transcurso del mismo es imputable a la denunciante.

- La agencia desconcentrada solicitó los videos de las cámaras públicas del sistema conocido como C4 15 días después de interpuesta la denuncia, lo cual imposibilitó su acceso ya que, según respondió la SSPDF, dichos videos se borran cada siete días.

- A pesar de que la CDHDF y la propia denunciante sí pudieron acceder a los videos mencionados, éstos no fueron entregados a la agencia desconcentrada debido a las dificultades para comunicarse con el agente a cargo de la investigación.

- Un gran número de actuaciones relevantes para el expediente no fueron notificadas a la denunciante, incluida la propuesta de acuerdo por el cual se envía la averiguación previa a reserva, el cual se encuentra al día de hoy en estudio por parte de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del C. Procurador.

- Los peritos acudieron por primera vez al domicilio de la denunciante siete días después de ocurridos los hechos; con lo cual, el informe sobre posibles hallazgos dactiloscópicos resultó negativo.

De igual forma, en el caso de la defensora Blanca, las actuaciones ministeriales han sido infructuosas. A pesar de que las agresiones en su contra fueron reiteradas, y de que las

actividades de defensa y promoción de los derechos humanos que desarrolla la sitúan en una condición importante de vulnerabilidad, las diligencias fueron practicadas con diversos retrasos y, según la información disponible, al día de hoy la averiguación previa se encuentra en reserva sin responsables compareciendo judicialmente.

Por otro lado, en lo que se refiere al caso de los defensores Andrea y Jorge, el expediente cuenta con un nivel de avance significativo y la mayoría de las diligencias han sido practicadas de manera puntual. Al contrario de lo sucedido en el caso de Brenda, en el mismo día en que se presentó la denuncia por los hechos presuntamente constitutivos de delitos se turnaron oficios para proceder al inicio del operativo de visitas domiciliarias (los cuales fueron deficientemente implementados por la SSPDF), se enviaron peritos al domicilio donde ocurrieron los hechos, y se requirieron a la SSPDF los videos de las cámaras públicas del sistema C4 cercanas al domicilio, entre otras actuaciones.

Es evidente el contraste en la diligencia del tratamiento del primer y segundo caso en comparación con el tercero, lo cual permite presumir que aquellos asuntos que son efectivamente radicados en la Fiscalía Central, y que cuentan con un importante seguimiento por parte de la CDHDF, tienden a avanzar de mejor manera que aquellos que son atendidos en agencias desconcentradas.

Como conclusión surge la inquietud de que fuera de la Fiscalía Central existe un amplio desconocimiento de la existencia del *Acuerdo A/010/2010* y, por lo tanto, su aplicación es sumamente irregular. De igual forma, se pone a la vista la falta de criterios armonizados con estándares internacionales que clarifiquen la manera de identificar a una persona defensora de los derechos humanos para iniciar la implementación de las medidas correspondientes de conformidad con el citado Acuerdo, en particular, la atracción de la investigación por parte de la agencia especializada.

Una de las consecuencias de estas deficiencias es el número de consignaciones y sentencias por agresiones cometidas en contra de personas defensoras de los derechos humanos. Según datos de la PGJDF, de 2010 a agosto de 2013, la dependencia recibió un total de 36 denuncias de agresiones contra este tipo de personas, de las cuales 22 fueron de hombres y 14 de mujeres. Los delitos denunciados fueron:

Cuadro 5. Denuncias presentadas en la PGJDF (2010 - agosto 2013)

Denuncias por hombres	Número
Amenazas	16
Robo Simple	2
Robo a casa habitación	2
Intervención a la comunicación privada	2
Total	**22**
Denuncias por mujeres	**Número**
Amenazas	6
Robo Simple	2**
Robo agraviado calificado	1
Robo a casa habitación	1
Lesiones calificadas	1
Violación a la comunicación privada	1
Robo/Amenazas	1
Amenazas/violación/privación ilegal de la libertas	1
Total	**14**

* Dos en agravio de un tercero
** Una en agravio de un tercero

De estas denuncias se abrieron 31 averiguaciones previas: 17 de hombres, 11 de mujeres y tres de personas con distinta identidad de género. Sin embargo, a pesar del número de denuncias y de averiguaciones previas abiertas por agresiones contra personas defensoras, no hubo ninguna consignación o sentencia en contra de las o los responsables por estos probables delitos. Asimismo, no se otorgaron medidas de protección diferenciadas en razón género.

3.3.2 Procedimientos formalizados

Los procedimientos formales de la PGJDF son los contenidos en el Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo Local de Protección y su Protocolo, el *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal*, el *Acuerdo A/007/2011* y el *Acuerdo A/010/2010* de esta misma dependencia. Sin embargo, no existen procedimientos específicos ni herramientas particulares que permitan incorporar un enfoque relativo al derecho a defender los derechos humanos en las labores de las y los agentes ministeriales, incluidos los adscritos a la Fiscalía Central.

Para lograr una plena implementación sería preciso incorporar, entre otras, las siguientes herramientas:

- Materiales impresos que permitan a las y los agentes del Ministerio Público informar de manera oportuna, clara y accesible a las personas denunciantes que se identifiquen como defensoras o defensores de los derechos humanos sobre la existencia del Mecanismo Local y el Mecanismo Federal de Protección, de tal forma que puedan decidir si acudir a alguno de ellos o no.

- Formatos de entrevista y otras herramientas que les permitan a las y los agentes del Ministerio Público extraer toda la información posible relativa a las actividad que desarrollan en materia de derechos humanos al momento de tomar la declaración de alguna persona que se identifica como defensora.

- Procedimientos específicos destinados a las y los agentes del Ministerio Público y policías de investigación que les permita emprender líneas de investigación particulares que se desprendan de las labores de desarrolla una persona defensora de los derechos humanos.

- Capacitación sobre perspectiva de género que les permita a las y los agentes del Ministerio Público emprender líneas de investigación particulares que se desprendan de la identidad de género de la persona defensora de los derechos humanos.

- Criterios específicos mediante los cuales la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales atraiga los casos, se incorporen y generen la obligación de investigar con la sola presunción de encontrarse con una persona defensora de los derechos humanos.

En términos de la atención psicosocial a personas defensoras que han sufrido abusos, se identifica la falta de disposiciones operativas dentro de la Dirección General de Atención a Víctimas (ADEVI) de la PGJDF. Frente a ello, la mencionada Dirección General debería crear un protocolo que guíe la forma en que debe ser atendida una persona defensora de los derechos humanos, de acuerdo con su perfil particular de afectación y de riesgo.

Como parte de dicho protocolo, también debería establecerse un sistema de registro que permita dejar constancia de las medidas de

atención que la ADEVI ha brindado a las y los defensores de derechos humanos que acuden a esta dependencia.

El involucramiento de la PGJDF en el Mecanismo Local de Protección es de primera importancia, ya que gran parte de los casos que podrían ser remitidos a este último, son presentados en primer término ante la Procuraduría. El objetivo central del Mecanismo es brindar las condiciones de seguridad para que la defensa de los derechos humanos y el periodismo se puedan llevar a cabo de manera libre en el Distrito Federal. Para lograr este cometido, se debe atender a toda aquella persona que por sus labores periodísticas o de defensa de los derechos humanos se encuentre en un riesgo importante. La única manera de hacerlo es a través del otorgamiento de información oportuna, clara y accesible a las y los denunciantes que presenten un rasgo que permita suponer que la agresión que han sufrido se debe a sus labores.

Para ello, todas las y los agentes del Ministerio Público deben contar con formación específica que les permita realizar esta identificación. De igual forma, deben tener a su disposición materiales que les permitan informar a estas personas denunciantes sobre la existencia tanto de los mecanismos de protección. Sin embargo, durante los trabajos de revisión del expediente de Andrea y Jorge, radicado en la Fiscalía Central, se pudo identificar que incluso una parte del personal adscrito a esta dependencia encargada de la investigación de delitos cometidos contra defensores y defensoras de los derechos humanos, desconocían de la existencia del Mecanismo.

Por otro lado, la ADEVI se ha encargado de realizar las primeras propuestas de evaluación de riesgo para ponerlas a disposición del Grupo Consultivo y del Comité Especializado del Mecanismo. Aunque es preciso reconocer que no cuenta con el personal suficiente para encargarse de esta tarea ni con el nivel necesario de especialización en evaluación de riesgo. Es por eso que, tal y como se menciona en las recomendaciones del presente informe, debería valorarse la posibilidad de transferir la responsabilidad de la elaboración de las mencionadas evaluaciones de riesgo al órgano operativo del Mecanismo Local de Protección, y reservar únicamente las labores de atención psicológica y social a la ADEVI.

Adicionalmente, durante las labores destinadas a la integración del presente diagnóstico, no fue posible acceder a información consolidada a través de la cual la PGJDF rindiera cuentas sobre los resultados de la dependencia en términos de investigaciones ministeriales por abusos cometidos contra defensores y defensoras de los derechos humanos (denuncias presentadas, consignaciones realizadas, sentencias obtenidas), así como sobre la forma en que ha atendido a personas a dichas personas desde los esquemas existentes de atención a víctimas del delito. Es clara la necesidad de que la Procuraduría cuente con un acuerdo de colaboración con el Mecanismo, que contemple, entre otros, un esquema de rendición de cuentas para brindar información periódica sobre su desempeño.

3.3.3 Recursos

Como se ha descrito, la PGJDF cuenta con una Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales que, de conformidad con el *Acuerdo A/010/2010*, se encarga de la investigación de los delitos cometidos en contra de las personas defensoras de los derechos humanos. De esta forma, la mencionada dependencia cuenta con personal administrativamente responsable,

con un enfoque particular, de las diligencias correspondientes. Aún así, es claro que las investigaciones –incluso en la Fiscalía Central– deben contar con un enfoque basado en el tipo de riesgos y en los patrones delictivos más comunes de que son objeto quienes defienden los derechos humanos y, con base en ello, generar indagatorias sólidas que obedezcan a sus condiciones de vulnerabilidad. Adicionalmente, las diligencias ministeriales –incluso aquellas instruidas por el Acuerdo– deben incorporar una clara perspectiva de género, que logre despojar las líneas de investigación de prejuicios en esta materia que pudieran trivializar actos posiblemente indicativos de líneas de investigación relacionadas con las labores que hombres y mujeres desarrollan en materia de defensa de los derechos humanos.

Para todo ello es necesario un sólido programa de formación en materia del derecho a defender los derechos humanos, que incluya alternativas para integrar estos estándares en el trabajo cotidiano de todas las agencias del Ministerio Público y especialmente en la Fiscalía Central.

Por otra parte, según el *Acuerdo A/010/2010*, el agente ministerial que reciba la denuncia por parte de una persona defensora de los derechos humanos sobre la posible comisión de delitos en su contra, deberá proporcionar las medidas de protección necesarias para garantizar su seguridad. Sin embargo, en la práctica, la PGJDF se encuentra limitada por la falta de recursos económicos. Esto genera que las disposiciones sean poco efectivas, y en ocasiones el riesgo al que se enfrenta una persona defensora de los derechos humanos que acude a una agencia del Ministerio Público es de tal magnitud que requiere medidas extraordinarias.

Dado este escenario, es necesario que la PGJDF cuente con recursos etiquetados para el otorgamiento de medidas de protección, o bien, modifique el Acuerdo para establecer la obligación del agente del Ministerio Público de derivar a la persona defensora en riesgo de manera inmediata al Mecanismo Local de Protección; de tal forma que ahí se puedan gestionar y/o adquirir las medidas de seguridad necesarias, tal y como el Convenio interinstitucional y su Protocolo de Operación lo establecen.

A sabiendas de que la PGJDF ha asignado en contadas ocasiones policías ministeriales para que escolten a periodistas que se encuentran en riesgo, debería ser valorada la capacidad de esta dependencia para proceder de esta forma en otros casos, de tal suerte que en el Mecanismo se pudiera disponer de estos recursos y gestionarlos por cuenta propia. Esta información debería hacerse explícita en un acuerdo de colaboración entre la PGJDF y el Mecanismo Local de Protección.

3.3.4 Cumplimiento de estándares internacionales

Cuadro 6. Cumplimiento de estándares internacionales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Componente	Contenido	Deberes	Estándares	Cumplimiento	Observaciones	Recomendaciones
Justicia y atención integral	Acceso a recursos eficaces y medidas de reparación adecuadas	Investigar, sancionar y garantizar una adecuada reparación del daño Asegurar el acceso a mecanismos adecuados de atención médica y/o psicológica	Amplia disponibilidad de instancias frente a las cuales presentar recursos para la apertura de investigaciones	De forma parcial	Existe disponibilidad de agencias concentradas y desconcentradas del Ministerio Público así como de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales para presentar recursos de investigación por abusos cometidos por personas defensoras de los derechos humanos. A pesar de que el Acuerdo A/010/2010 contempla la competencia para asumir casos de presuntos ilícitos en contra de personas defensoras de los derechos humanos, existen requisitos que representan un obstáculo a la hora de solicitar la atracción de un expediente por parte de la Fiscalía Central, tal es el caso de la solicitud de acreditación como persona defensora de derechos humanos a la persona ofendida.	1. Establecer los criterios mediante los cuales la Fiscalía Central deberá atraer los expedientes de ilícitos en contra de personas defensoras de derechos humanos, en las que se contemple que la sola presunción de encontrarse frente a una persona defensora sea suficiente para la atracción del caso. 2. Iniciar capacitaciones al personal de la PGJDF que les brinden elementos que ayuden a identificar cuando se encuentran frente a una persona defensora de derechos humanos. 3. Iniciar capacitaciones al personal de la PGJDF que le permita identificar componentes de género en las denuncias de presuntos ilícitos en contra de personas defensoras de derechos humanos. 4. Establecer tiempos formales dentro de los procedimientos de atención y seguimiento de denuncias al interior de la PGJDF que garanticen que el desarrollo de las investigaciones se realizará de forma pronta y especializada.
			Desarrollo de investigaciones prontas y especializadas	De forma parcial	Se identifica el desarrollo de investigaciones que permitan esclarecer las condiciones en que ocurrieron los hechos así como las personas responsables. Existen importantes retrasos en el inicio de las investigaciones especializadas, tales como el envío de peritos al lugar de los	

					hechos. No se identifican procedimientos que permitan abrir líneas de investigación cuando el presunto ilícito incluye algún componente de género.	
			Participación de la persona defensora en las investigaciones	No	En los instrumentos analizados no se observan mecanismos claros que permitan e incentiven la participación de la persona defensora en las investigaciones.	1. Generar instrumentos de vinculación que permitan la participación de la persona defensora en las investigaciones derivadas de su caso.
			Actualización periódica a la persona defensoras del estado de las investigaciones	No	No fue encontrado un mecanismo que indique el deber de la dependencia de informar de manera periódica a las personas defensoras sobre el estado de su investigación.	1. Incluir dentro de los procedimientos formales la obligación de la dependencia encargada de las investigaciones de informar periódicamente a la persona defensora sobre el estado de las mismas.
			Consideración en las investigaciones del contexto en el cual suceden los abusos (labores de defensa)	No	Las evaluaciones de riesgo así como los procedimientos formales de denuncia no incluyen una perspectiva de género y la persona defensora de derechos humanos debe acreditarse como tal para poder abrir líneas de investigación particulares por la actividad que desarrolla.	1. Definir cuáles serán los criterios mediante los cuales la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales atraerá los expedientes de personas defensoras de derechos humanos. 2. Eliminar en dichos criterios la necesidad de acreditarse como persona defensora de derechos humanos; la sola presunción debe ser elemento suficiente de atracción.
			Acceso a mecanismos de impugnación frente	No	En los instrumentos analizados no se observan mecanismos de impugnación frente a una	1. Establecer mecanismos de impugnación frente a una posible actuación deficiente de

			al posible actuar deficiente de las autoridades		actuación deficiente de las autoridades ni para el caso de que sean negadas las medidas de protección por parte de la Fiscalía Central.	las autoridades. 2. Establecer mecanismos de impugnación frente a una negativa de medidas de protección por parte de la Fiscalía Central.
			Adecuada orientación legal sobre cómo proceder frente a un abuso que pudiera o no configurar un delito	De forma parcial	Si bien en los documentos analizados se indica que se debe informar sobre la existencia del Mecanismo Local de Protección, se observa una aplicación irregular.	1. Tener materiales impresos que permitan a las y los agentes del Ministerio Público informar de manera oportuna, clara y accesible a las personas denunciantes, que se identifiquen como defensoras o defensores de los derechos humanos, sobre la existencia de los Mecanismos Local y Federal de Protección.
			Estricta secrecía del expediente frente a autoridades u otros actores	Sí	Sí se observa la aplicación del criterio de estricta secrecía; sin embargo, se identifica que ésta impide el conocimiento de las evaluaciones de riesgo por parte del Mecanismo Federal de Protección.	1. Establecer convenios de colaboración con las dependencias que forman parte de los Mecanismos Local y Federal de Protección para lograr una coordinación que permita garantizar el acceso a la justicia de la persona defensora ofendida.
			Acceso inmediato a un modelo de valoración psicológica y médica	Sí	Se observa la existencia de la posibilidad de acceder a un modelo de valoración psicológica y médica; sin embargo, no considera la condición de persona defensora de derechos humanos ni la integración de una perspectiva de género en dichas valoraciones.	1. Contar con formatos de entrevista y otras herramientas que les permitan a las y los agentes del Ministerio Público extraer toda la información posible relativa a la actividad de defensa de derechos humanos al momento de tomar la declaración de alguna persona que se identifica como defensora. 2. Que los formatos integren de forma definida una perspectiva de género.

Componente	Contenido	Deberes	Estándares	Cumplimiento	Observaciones	Recomendaciones
Seguridad e integridad personal	Protección frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria.	Asegurar mecanismos eficientes de protección cuando se encuentre en riesgo la integridad personal Asegurar que agentes estatales se abstengan de generar irrupciones arbitrarias que pudieran poner en peligro la seguridad e integridad personal	Acceso inmediato a las medidas de protección que se requieran en caso de posibles daños futuros de imposible reparación que se consideren inminentes	No	Las evaluaciones de riesgo no sufren actualizaciones periódicas, además de que la PGJDF no cuenta con los recursos económicos necesarios para otorgar medidas adicionales de protección, tal como se revisó en los casos abordados.	1. Contar con recursos suficientes para otorgar medidas de protección adicionales en caso de posibles daños futuros de imposible reparación que se consideren inminentes. 2. Establecer mecanismos que incluyan tiempos definidos de actualización de las evaluaciones de riesgo
			Adecuada evaluación del riesgo en el que se encuentra la persona defensora, la cual debe contar con su participación	No	A pesar de que se realizan evaluaciones de riesgo, éstas no cuentan con la participación activa de la persona defensora, y los resultados son dados de forma unilateral.	1. Establecer mecanismos de inclusión activa de la persona defensora ofendida en las evaluaciones de riesgo. 2. En su defecto, establecer mecanismos de impugnación de la decisión de las autoridades competentes sobre la evaluación de riesgo.
			Implementación de medidas de seguridad proporcionales al riesgo detectado	No	Las medidas de seguridad son otorgadas de manera uniforme por la PGJDF según lo dispuesto en el Acuerdo A/007/2011.	1. Contar con evaluaciones de riesgo adecuadas y enfocadas a la condición de persona defensora de derechos humanos de la persona ofendida.
			Revisión periódica de la pertinencia de las medidas de seguridad adoptadas	No	A pesar de que esta medida se encuentra estipulada en el Acuerdo A/007/2011 no se observa la puesta en práctica de la misma, ya que únicamente se suspenden las medidas de seguridad sin una actualización de por medio.	1. Establecer procedimientos que incluyan la obligatoriedad de que realizar actualizaciones y comunicarlas a la persona defensora. 2. Establecer mecanismos de sanción en caso de que esto no ocurra.

			Actualización de la evaluación del riesgo en la que se encuentra la persona defensora previa a la modificación de las medidas de seguridad adoptadas	No	A pesar de que el acuerdo A/007/2010 establece el procedimiento para la modificación de medidas, éstas no se llevan a la práctica.	1. Establecer un convenio de colaboración con el Mecanismo Local de Protección que permita actualizar la evaluación de riesgo y por consiguiente comunicar los resultados a la persona defensora.
			Consentimiento de la persona defensora sobre las medidas de protección	Sí	Se observa el cumplimiento de este estándar.	1. Es una buena práctica que debe seguir implementándose.

3.4 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha dado seguimiento puntual a una gran cantidad de casos de abusos cometidos contra personas defensoras de los derechos humanos. En ocasiones, estos agravios han motivado la apertura de quejas o la emisión de medidas precautorias. Esta experiencia, llevó a la CDHDF a proponer en 2011 la creación del Mecanismo Local de Protección, que se concretó a través del Convenio Interinstitucional al que se ha hecho mención reiterada a lo largo de este documento.

Sin embargo, más allá del papel que ha jugado como parte del Mecanismo, la CDHDF cuenta con una responsabilidad primordial de atención a las personas defensoras de los derechos humanos que han sufrido abusos, ya que en múltiples ocasiones acuden a esta instancia en busca de apoyo, asesoría y acompañamiento.

3.4.1 Marco normativo

La CPEUM, en su artículo 102, establece la creación de organismos públicos en las entidades federativas para la protección de los derechos humanos. Este mandato constitucional se ve reflejado en el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, que a su vez faculta a la ALDF a recibir los informes anuales del Presidente de la CDHDF,[40] así como en la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* donde se establece una larga lista de funciones y responsabilidades relativas a la protección, respeto, promoción y garantía de los derechos humanos.[41] Adicionalmente, en el Reglamento Interno de la CDHDF se contempla la creación de una Dirección de Relatorías, entre las cuales se encuentra la Relatoría para la Atención a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.[42]

Como se ha mencionado anteriormente, la CDHDF es parte integrante del Convenio Interinstitucional por el cual se crea el Mecanismo Local de Protección, y más allá de la debilidad obligacional que representa el carácter administrativo de este Convenio, todo este marco normativo la dota de facultades suficientes para emprender acciones sólidas relativas a la vigilancia del respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos en la entidad.

3.4.2 Procedimientos formalizados

La Comisión cuenta con áreas específicas de atención a personas que han sufrido violaciones a sus derechos humanos, incluidas las personas defensoras de estos derechos. La instancia que atiende a las y los peticionarios es la Dirección General de Quejas y Orientación, la cual recibe el relato inicial y determina la posible existencia o no de una violación de derechos humanos. Esta Dirección realiza un primer registro del asunto en la base de datos de la CDHDF donde puede señalar que la o el peticionario es una persona defensora de los derechos humanos. Sin embargo, según se ha mencionado por funcionarios y funcionarias de la dependencia, es común que en esta área no se indague con la debida diligencia la posible condición de una persona como defensora, así como el vínculo del abuso reportado con dicho carácter.

40 Véase *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994, Sección I "De las facultades de la Asamblea", artículo 42, fracción XVII, inciso c.

41 Véase *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal 839, 14 de mayo de 2010.

42 Véase *Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Últimas reformas, adiciones y derogaciones, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de enero de 2012, artículo 26 quáter, fracción IV y artículo 35-bis, fracción XII, inciso ii.

Una vez que la queja ha sido interpuesta en la Dirección General de Quejas y Orientación, ésta se traslada a la Cuarta Visitaduría de la CDHDF, la cual atiende quejas relativas a grupos determinados de población. Es preciso resaltar que si en la Dirección no se realiza una labor adecuada que permita identificar el posible vínculo entre los hechos narrados como presuntamente violatorios de los derechos humanos y el carácter de una persona como defensora de los derechos humanos, es posible que la queja interpuesta sea derivada a una visitaduría distinta a la cuarta, lo cual redundaría en que la atención no se realice desde la óptica específica del derecho a defender los derechos humanos.

Por otro lado, la Dirección de Relatorías de la Comisión cuenta con una relatoría específica sobre el derecho a defender los derechos humanos. Esta área atiende a las personas defensoras de los derechos humanos que acuden a la dependencia por haber sufrido algún tipo de abuso, no en términos de la investigación derivada de la presentación de una queja (lo cual corresponde a las visitadurías), pero sí en lo que corresponde al acompañamiento, asesoría y seguimiento de su situación ante las autoridades. Este papel de la Relatoría sobre el Derecho a Defender los Derechos Humanos le ha generado una importante experiencia en relación con el estado que guardan los modelos de atención a estas personas en las distintas dependencias capitalinas. Como producto de ello, y a partir de un análisis autocrítico, la CDHDF creó un ***Manual de atención integral en casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y a personas que ejercen la libertad de expresión***.[43]

Aunque este material no tiene carácter reglamentario sino orientador, permite establecer un estándar de buenas prácticas dentro de la dependencia respecto de sus modelos de atención dirigidos a personas defensoras de los derechos humanos que han sufrido abusos; aunque salta a la vista que no se incorpora un enfoque que permita identificar posibles vínculos entre la forma en que la defensora o el defensor está siendo atacado y su condición o identidad de género. La incorporación de dicho enfoque es de suma importancia, no sólo para robustecer y asegurar la calidad de las investigaciones de la CDHDF, sino también para brindar adecuadas alternativas de asistencia psicológica e incluso para el diseño de las evaluaciones de riesgo.

A pesar de que el referido Manual ha sido creado en principio para orientar las labores de la CDHDF, el mismo debería ser aprovechado por las distintas dependencias para la creación de sus propios protocolos de actuación y otras herramientas (formatos, guías de entrevistas, materiales de capacitación) relativas al derecho a defender los derechos humanos.

Por otro lado, la CDHDF reporta en el Manual las siguientes líneas estratégicas, programas y proyectos destinados a las labores de las relatorías:[44]

1. Institucionalización de la Relatoría.
2. Creación de un modelo de defensa, atención y promoción con dos líneas de trabajo diferenciadas: liberad de expresión y defensoras y defensores.
3. Desarrollo de una política y estrategia de comunicación.
4. Incidencia en políticas públicas y marcos jurídicos.
5. Articulación con actores sociales y políticos.

43 Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). *Manual de atención integral en casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y a personas que ejercen la libertad de expresión*. CDHDF, Serie Documentos Oficiales 14, 1ª Edición, 2011.

44 *Ibídem*, págs. 54 y 55.

6. Ejecución, monitoreo y acompañamiento del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.
7. Fortalecimiento de las capacidades de las personas que ejercen la libertad de expresión y de defensoras y defensores de los derechos humanos.

Cada una de estas líneas estratégicas, para su correcta materialización, debería contar con instrumentos específicos de implementación. Por ejemplo, para la operación de la línea 4, relativa a la incidencia en políticas públicas y marcos jurídicos, se requieren matrices de control donde se pueda dar seguimiento puntual y sistematizado de las políticas públicas y marcos jurídicos existentes en torno al derecho a defender los derechos humanos. Adicionalmente, es necesaria una estrategia específica donde se establezca la forma en que la CDHDF –en particular las relatorías– despliegue sus recursos para incidir en estas áreas para el logro de objetivos claramente identificados.

El desarrollo de estas herramientas para la operación de las líneas estratégicas mencionadas, permitiría que las relatorías ocupen un papel no preponderantemente centrado en la atención de casos particulares, sino en el impulso de una agenda específica que permita transformar las condiciones estructurales a las que se enfrentan quienes defienden los derechos humanos en el Distrito Federal.

Además, se identifica que la CDHDF no cuenta con materiales de difusión sobre la existencia de los mecanismos local y federal de protección, ni con disposiciones en sus procedimientos relativos a la obligación de la Dirección General de Quejas y Orientación y de las relatorías de brindar dicha información. Esto resulta relevante ya que la Comisión es, en muchas ocasiones, la primera instancia a la que acude una persona defensora de los derechos humanos que ha sufrido algún abuso.

Por otro lado, como parte del Convenio Interinstitucional, la CDHDF cuenta con representantes tanto en el Comité Especializado como en el Grupo Consultivo del Mecanismo, y ha tenido una amplia participación en su proceso de creación; es un espacio en el cual desempeña funciones de autoridad más que de vigilante de su actuar. Esto contraviene el carácter autónomo de la dependencia, ya que para efectos de la política pública más importante del Distrito Federal para la protección del derecho a defender los derechos humanos, la CDHDF es instancia vigilante y vigilada.

Es comprensible el interés de la CDHDF de participar no sólo con voz sino también con voto en los órganos a través de los cuales se deciden asuntos relevantes, tales como el otorgamiento de medidas de protección para personas defensoras de los derechos humanos. Sin embargo, es fundamental que la Comisión permita que sean las instancias gubernamentales las que cumplan con su responsabilidad en esta materia, y que centre sus recursos y competencias en la vigilancia y supervisión del funcionamiento del Mecanismo, de tal forma que pueda echar mano de las herramientas ordinarias con las que cuenta para señalar las irregularidades que identifique y brindar asesoría técnica para su corrección.

En consecuencia, la CDHDF podría contribuir al impulso de un marco normativo más amplio que clarifique el papel de las dependencias respecto del Mecanismo Local de Protección; y en dichas disposiciones asegurar un espacio de interacción que preserve su autonomía constitucional y que le permita desempeñar las funciones anteriormente mencionadas. De manera provisional, en tanto el Mecanismo continúe funcionando de

conformidad con el Convenio administrativo vigente, la CDHDF debe vigilar detenidamente el proceder de las instituciones que forman parte del mismo, a través, por ejemplo, de las quejas interpuestas ante esta dependencia, así como de las líneas estratégicas asignadas a la Dirección de Relatorías.

3.4.3 Casos atendidos

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal reporta que en el periodo de 2010 a julio de 2012 fueron recibidas 32 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos. En este mismo tiempo no se reportó el inicio de ninguna investigación de oficio por presuntas violaciones similares, a pesar de la existencia de casos de enorme gravedad que fueron públicamente conocidos. Es necesario corroborar que todos aquellos casos de los que se tuvo noticia cuenten con una queja abierta a petición de parte; de lo contrario, la CDHDF habría pasado por alto su facultad de iniciar investigaciones por cuenta propia.

La mayor parte de las quejas presentadas en este lapso (27) fueron concluidas por falta de elementos, y al día de hoy no se registra ninguna recomendación por violación al derecho a defender los derechos humanos, según fue reportado por personal de la Comisión. Las dos autoridades que acumulan un mayor número de quejas en su contra por presuntas violaciones al derecho a defender los derechos humanos son la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Llama la atención que la CDHDF reportó la remisión de 13 casos de agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos al Mecanismo Local de Protección y, a pesar de que el otorgamiento de las medidas ha sido sumamente irregular, que no cuente con mayores diligencias (en particular por parte de la visitaduría que se encarga de la investigación de dichos casos). Lo anterior es importante ya que si detectan las omisiones (ampliamente documentadas en el presente diagnóstico), la CDHDF estaría prescindiendo de su papel como vigilante del correcto funcionamiento de los mecanismos gubernamentales disponibles para promover, proteger, garantizar y respetar el derecho humano a defender los derechos humanos.

4 | CASOS DE ESTUDIO

Para la verificación de las formas en que el derecho humano a defender los derechos humanos ha sido promovido, protegido, garantizado y respetado por las distintas instancias oficiales del Distrito Federal, fueron elegidos tres casos de agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos, que de distintas formas han sido atendidos por autoridades capitalinas. El estudio y la documentación de estos casos se basó en entrevistas con las personas defensoras y con autoridades que les brindaron atención, así como en la revisión de sus expedientes, lo que permitió identificar aspectos a rescatar y áreas de mejora que deben ser atendidas a través de un programa de trabajo.

Es importante enfatizar que si bien la realidad que estos casos plantean no es exhaustiva, ni refleja en su totalidad la forma en que operan los mecanismos de reacción frente a agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos en el Distrito Federal, sí brindan una mirada que debe ser tomada en cuenta para el diseño de un programa con miras a asegurar de mejor manera el derecho a defender los derechos humanos en la Ciudad de México.

4.1 Caso Brenda

Brenda es una defensora de derechos humanos que desde hace años ha contribuido con distintos proyectos, organizaciones y colectivos. Durante los últimos años, una parte importante de sus labores ha estado centrada en la defensa de los derechos de las personas migrantes irregulares que atraviesan el territorio mexicano rumbo a los Estados Unidos en busca de una mejor vida. Durante su trayecto, una parte importante de ellas y ellos sufren abusos de tal gravedad que han llevado a organizaciones nacionales e internacionales a considerar este fenómeno como uno de los más críticos dentro de la agenda de derechos humanos en el país.

El Estado de México es una de las entidades con mayor incidencia de abusos contra migrantes, lo cual ha hecho que las labores de las personas que defienden sus derechos sean en extremo relevantes. Ante este panorama, distintos colectivos y organizaciones apoyaron la apertura de un albergue para recibir a las y los migrantes irregulares, ofreciéndoles asistencia humanitaria básica (alimento, lugar de descanso, agua, etc.) e informándoles sobre sus derechos para evitar que fueran violados. Es ahí donde Brenda ha colaborado de distintas maneras, incluido el registro testimonial y fotográfico de migrantes que han sufrido abusos.

4.1.1 Agresiones

Desde agosto de 2012, fecha en que fue inaugurado el Albergue, han sido recurrentes las amenazas y agresiones en contra de algunos de sus colaboradores. El 7 de septiembre de 2012 Brenda recibió dos notificaciones del servidor de correo electrónico "Gmail" informándole que alguien había intentado ingresar a su correo y que debía cambiar la contraseña. Pocos días después, el 12 de septiembre de 2012, entre las 14:30 y las 16:30, el domicilio de Brenda fue objeto de ingreso ilegal y robo, mientras ella se encontraba fuera. Las personas responsables del robo sustrajeron dos computadoras, una grabadora de audio, la tarjeta de memoria de su cámara fotográfica y ropa interior.

Destaca el hecho de que aún cuando había objetos de valor e incluso dinero en los cajones de los cuales extrajeron los bienes mencionados, éstos no fueron robados. No puede pasar desapercibido también el evidente rasgo de género en la agresión, consistente en

la apropiación de ropa íntima de la defensora, aún cuando ésta no tiene un valor económico importante.[45] Momentos después de este incidente, la defensora se percató de que había en su bandeja de correo electrónico algunos mensajes marcados como leídos a pesar de que ella no los había revisado previamente.

Por estos hechos, la defensora acudió a la Agencia Cuauhtémoc de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a presentar la denuncia correspondiente, la cual ratificó y amplió el 20 de septiembre del mismo año, en compañía de personal de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Sin embargo, el 29 de septiembre de 2012, Brenda se percató de que nuevamente alguien había intentado ingresar a su domicilio, ya que el pasador de la puerta estaba movido en relación con la posición en la que lo había dejado. El 2 de octubre del mismo año acudió a la misma Agencia Desconcentrada de la PGJDF en compañía de personal de la CDHDF para adicionar estos hechos recientes en la misma indagatoria.

4.1.2 Investigaciones ministeriales

Como se ha explicado, el 13 de septiembre de 2012, un día después de haberse perpetrado los hechos constitutivos de delitos en su domicilio, la defensora presentó denuncia en la Agencia Desconcentrada Cuauhtémoc de la PGJDF. El 20 de septiembre, acudió nuevamente a la Agencia para ampliar su declaración, y en esta ocasión en compañía de personal de la CDHDF. En dicha declaración ampliada, Brenda hizo explícitas las actividades de defensa de los derechos humanos que ha realizado desde hace años, así como el posible vínculo entre los hechos denunciados y dichas labores.

Asimismo, solicitó se turnara la investigación a la Fiscalía Central en Delitos Electorales y Asuntos Especiales de la PGJDF por ser de su competencia, en virtud del *Acuerdo A/010/2010*; y solicitó la activación del Código de Atención Ciudadana por parte de la SSPDF y se requirieran a la misma dependencia los videos de una cámara pública instalada en las cercanías de su domicilio para robustecer así las indagatorias. La Agencia Desconcentrada solicitó los videos referidos a la SSPDF hasta el 28 de septiembre de 2012 y obtuvo como respuesta que los mismos no estaban disponibles, ya que el sistema de cámaras conocido como C4 se borra y actualiza cada siete días. Es de llamar la atención el hecho de que la CDHDF sí logró solicitar con mayor antelación los videos referidos, a sabiendas de que los mismos son borrados periódicamente. Por esta razón los videos se encuentran a disposición de la Comisión y de la defensora, más no de la PGJDF; además de que la comunicación entre ésta y la defensora ha sido deficiente.

Por otra parte, la Agencia solicitó a la Coordinación de Servicios Periciales de la PGJDF el envío de peritos para la verificación ocular del lugar de los hechos, así como para el posible levantamiento de pruebas dactilares los cuales, como se ha mencionado, acuden hasta el 21 de septiembre, presentando resultados negativos a las pruebas de identificación de huellas dactilares, probablemente debido al paso del tiempo.[46] No es sino hasta el 3 de octubre que se requirió a la SSPDF la implementación del Código de Atención Ciudadana consistente en rondines, los cuales iniciaron el día 6 del

45 Es importante considerar que la sustracción de ropa íntima no fue incluida en las declaraciones y/o ratificaciones del proceso. Al respecto debe anotarse que existen dificultades asociadas a roles y estereotipos sobre violencia de género que no permiten reconocer este componente por parte de las personas agredidas y/o las instituciones que reciben las denuncias.

46 Debe señalarse que las diligencias que dan lugar a peritajes no cuentan dentro de sus procedimientos con notificaciones por escrito en caso de que no se localice alguna persona. Por esta situación se considera como un punto relevante en las recomendaciones y conclusiones del documento.

mismo mes, pero cesaron sin previo aviso ni actualización de la evaluación de riesgo en diciembre del mismo año.

Con motivo del segundo intento de allanamiento de su domicilio, Brenda acudió nuevamente a la Agencia, en compañía de personal de la CDHDF, para solicitar una ampliación donde quedaron consignados estos hechos. Adicionalmente, solicitó como parte de las medidas de protección derivadas del *Acuerdo A/010/2010* de la PGJDF la instalación de un circuito cerrado de cámaras en su domicilio, y como medida para el robustecimiento de la investigación, que la Procuraduría solicite a la SSPDF los videos de la cámara pública del sistema C4 ubicada en las cercanías a su domicilio correspondientes al día y hora en que ocurrieron estos nuevos hechos. Sin embargo, de la revisión del expediente de Brenda no se desprende acuerdo alguno en el que se otorgue como medida de protección el circuito cerrado de cámaras (a la fecha sin instalar), ni constancia alguna de que se hayan solicitado los videos relativos a los hechos referidos en esta última ampliación. Los peritos para inspección ocular por estos nuevos hechos acudieron al domicilio de Brenda hasta el 19 de octubre, es decir, 17 días después de haber sido denunciados.

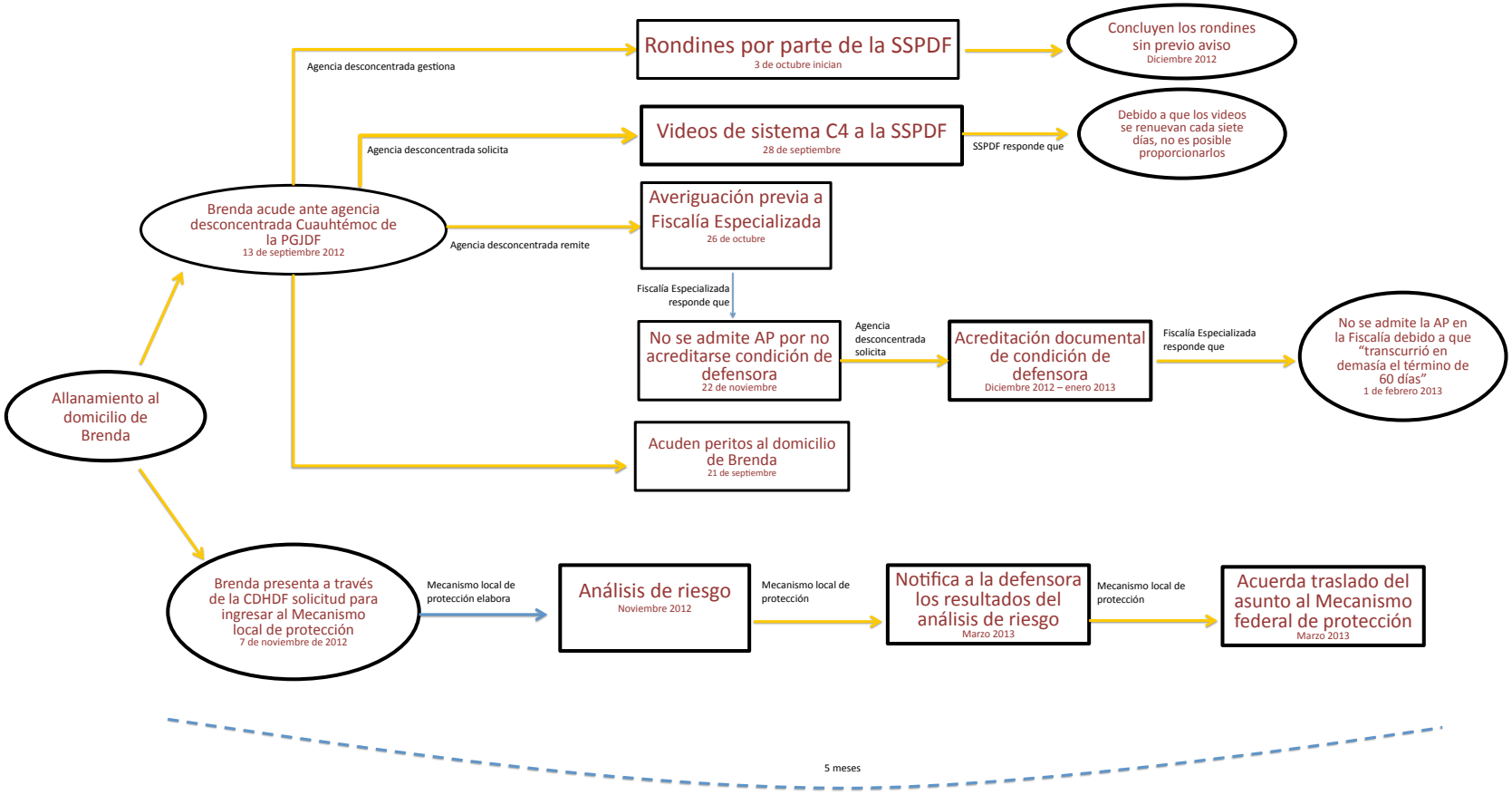
A pesar de que fue el 20 de septiembre de 2012 la fecha en que, a través de la ampliación de la declaración inicial, se solicitó el traslado de la averiguación previa a la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales de la PGJDF, no fue sino hasta el 26 de octubre que dicha remisión tuvo efecto. Más tarde, el 22 de noviembre, la Fiscalía respondió de manera negativa la solicitud de atracción de la indagatoria, lo cual notificó con una nota, a lápiz escrita en la parte inferior derecha del oficio a través del cual se formuló la remisión, en la cual menciona que la defensora debe acreditarse como tal. Para efectos de lo anterior, se cita a la denunciante en diciembre y hasta enero se realizó una nueva ampliación para incorporar un gafete en el cual se da constancia de la participación de Brenda en un colectivo de ayuda a migrantes. Ya habiendo adjuntado al expediente el mencionado documento, se remitió nuevamente la indagatoria a la Fiscalía Central, la cual respondió el 1 de febrero de 2013 informando el rechazo de dicha solicitud, argumentando que "transcurrió en demasía el término de 60 días", sin precisar a qué plazo se refiería ni estableciendo el fundamento legal de dicha decisión.

Al momento de la revisión del expediente, éste se encontraba en la Coordinación de Ministerios Públicos Auxiliares del C. Procurador, esperando ser estudiado para la aprobación de una propuesta de acuerdo por el cual se envíe la averiguación previa a reserva, situación que no fue notificada a la denunciante.

En el siguiente diagrama se puede apreciar el flujo general de interacción de Brenda con autoridades del Distrito Federal:

Diagrama 5

Caso Brenda
Flujo de interacción con autoridades



4.1.3 Mecanismo Local de Protección

El 7 de noviembre del año 2012 se envió por correo electrónico el escrito a través del cual se solicitó la incorporación del caso de Brenda, así como el de Andrea y Jorge, que se verá enseguida, al Mecanismo Local de Protección. Durante este mismo mes, las instancias correspondientes dentro del Mecanismo realizaron la evaluación de riesgo, tal como los documentos de coordinación lo establecen. Sin embargo, no fue sino hasta marzo de 2013 en que se le notificó a las defensoras y el defensor el resultado de dicha evaluación. En consecuencia, la posibilidad de inconformarse con las medidas de protección acordadas, así como el inicio de implementación de las mismas, sufrió un retraso importante.

Llama la atención el hecho de que a pesar de que el allanamiento del domicilio de Brenda y el posterior nuevo intento de allanamiento ocurrieron en septiembre, el caso no se presentó ante el Mecanismo para gestionar medidas urgentes sino hasta noviembre. Lo anterior, a pesar de que la defensora estuviera en contacto con personal de la PGJDF (en particular, el agente del Ministerio Público correspondiente de la Agencia Desconcentrada Cuauhtémoc) así como con personal de la CDHDF. Cabe resaltar que el informe en el que se contemplan las medidas de seguridad a proporcionar no se incluyeron algunas consideradas por Brenda como fundamentales, por la falta de recursos para su implementación. Tampoco se integró de manera clara y consistente un enfoque de género que permitiera reconocer el carácter diferenciado del riesgo al que podía estar sometida en virtud de este factor.

La únicas medidas de protección parcialmente implementadas fueron los rondines policiales que comenzaron a finales de septiembre de 2012 (pero que concluyeron en diciembre del mismo año sin previo aviso ni una actualización de la evaluación de riesgo), y el otorgamiento de un número telefónico de emergencia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Al momento de revisar los expedientes del caso tanto en la SSPDF, en la Subsecretaría de Gobierno (en su calidad de Secretaría Ejecutiva del Mecanismo Local de Protección), como en la PGJDF, se advierte la inexistencia de registros completos que acrediten la implementación puntual y completa de los rondines tal y como fueron solicitados. Únicamente en la SSPDF se cuenta con escasos partes policiales donde la beneficiaria firmó el haber recibido la visita domiciliaria, pero no se adjuntan los informes que la propia Secretaría podría extraer a partir del sistema de monitoreo de patrullas a través de GPS y otras herramientas tecnológicas con las que cuenta para dar seguimiento a los patrullajes.

Una de las determinaciones del Mecanismo Local de Protección comunicada a Brenda en marzo, junto con el informe de medidas de protección, fue que el caso debía ser trasladado al Mecanismo Federal de Protección debido a que sus actividades en defensa de los derechos humanos las desarrolla en una entidad distinta al Distrito Federal. Actualmente el caso se encuentra a la espera de ser admitido por el Mecanismo Federal y las medidas de seguridad adicionales recomendadas por el Mecanismo Local no han sido implementadas; entre ellas que el Mecanismo Federal de Protección lleve a cabo una nueva evaluación de riesgo que permita actualizar la información disponible, ya que data de noviembre de 2012.

4.2 Caso Andrea y Jorge

Desde agosto de 2012, Andrea y Jorge se han desempeñado como coordinadores de un Albergue en el Estado de México, donde reciben a migrantes irregulares para brindarles asistencia humanitaria y orientación en materia de derechos humanos. Como producto de reiteradas agresiones y actos de hostigamiento en contra de las y los migrantes que acuden al albergue, Andrea y Jorge comenzaron a documentar estos hechos y adoptaron medidas para impedir que se repitieran. A partir de este momento ambos defensores comenzaron a ser objeto de amenazas y otros actos de intimidación, que los ubica en una condición particular de vulnerabilidad.

4.2.1 Agresiones

Durante la primera quincena de septiembre de 2012, apenas unos cuantos días después de inaugurado el Albergue, un hombre identificado por algunos voluntarios y voluntarias del lugar como "pollero" amenazó a Andrea diciéndole "cuídate porque a mí me protege la Santa Muerte". Unos días después, el 18 de septiembre, mientras Andrea dormía, fue sustraído su teléfono celular de uno de los cuartos del albergue. Más tarde, el 23 de septiembre, al negarles el acceso al albergue a unos supuestos migrantes por estar alcoholizados y después de las horas permitidas, uno de ellos amenazó a Jorge diciéndole "no sabes con quién te metes, tu cabeza corre peligro". Estas personas, que habían llegado al albergue dos días antes y conocían el reglamento interior, fueron identificados como "enganchadores" y miembros de la Mara Salvatrucha que cobraban derecho de vía y amenazaban a los migrantes si no les daban el dinero que pedían.

Adicionalmente, el 3 de octubre, un grupo de migrantes fue amenazado por unas personas que estaban frente al albergue, les dijeron "no le digan nada a la madrecita porque es muy chismosa", refiriéndose a Andrea. El 6 de octubre fue allanado el domicilio de Andrea y Jorge en el Distrito Federal, como consecuencia de lo cual fueron sustraídas cuatro computadoras donde se encontraba información sensible respecto del trabajo que realizan a favor de las y los migrantes. El presunto responsable de estos hechos fue identificado, debido a que Jorge recibió días después un mensaje de su celular que decía "Jorge perdon por aberles fallada tu compu la tiene ivan el cajero del oxxo dile que te la de y las otras la tiene 1 taxista de la central se yama cesar es poyero (*sic*)".

Resulta particularmente grave el hecho de que el presunto responsable también fue identificado por personal de otro Albergue de Oaxaca. En particular, el director del mencionado albergue manifestó reconocer a dicho individuo como uno de los que en el pasado lo amenazaron de muerte, así como que forma parte de una de las más peligrosas bandas del crimen organizado en el país. Además, se cuenta con testimonios que aseguran que el sospechoso ha estado presente en distintos albergues para migrantes en el país ofreciéndose como supuesto voluntario.

Todas estas señales incrementan la vulnerabilidad de Andrea y Jorge como defensores de los derechos humanos, por considerar que el robo cometido en su domicilio fue probablemente perpetrado por un individuo con posibles vínculos con actividades delictivas en el contexto de la defensa de las y los migrantes.

4.2.2 Investigaciones ministeriales

El mismo día en que se cometió el allanamiento a casa de Andrea y Jorge, éste último se dirigió

a una Agencia Desconcentrada del Ministerio Público de la PGJDF. En esta comparecencia Jorge hizo un recuento de lo robado y explicó que su mayor preocupación radicaba en el tipo de información que se almacenaba en las computadoras sustraídas, ya que en ella se describían casos de secuestro, robo y extorsión contra migrantes. Jorge decidió no presentar formalmente la denuncia en esta agencia, con la intención de asesorarse previamente con abogados de confianza.

Posteriormente, Jorge y Andrea acudieron junto con abogados de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. a la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales de la PGJDF y ahí presentaron formalmente la denuncia, en la cual sugirieron claramente una relación entre su labor como personas defensoras de derechos humanos y el robo. En esta declaración hicieron nuevamente especial énfasis en su preocupación por la información contenida en las computadoras, así como su presunción de que la motivación central del robo tenía que ver con la obtención de datos sobre sus labores en el albergue.

El día en que ocurrió el robo, y en que se presentó la denuncia ante la Fiscalía Central, fueron enviados peritos al domicilio de Andrea y Jorge con la intención de hacer un levantamiento de pruebas. De igual forma, la Fiscalía turnó oficios a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para solicitar la activación del Código de Atención Ciudadana (rondines policiales en los alrededores de su domicilio), así como los videos de las cámaras públicas del sistema C4 para la identificación del presunto responsable.

El 10 de octubre de 2012 Andrea y Jorge acudieron a las oficinas de la Fiscalía Central para ratificar su denuncia. A pesar de haber hecho mención, al igual que en su primera declaración, del tipo de labores que desempeñan en el albergue en materia de defensa de los derechos humanos, así como del contexto de agresiones en el que trabajan, ésta no quedó reflejada en el acta respectiva. A pesar del importante avance en la integración de la averiguación previa, salta a la vista la ausencia de la información de contexto mencionada, ya que la misma es fundamental para la configuración de líneas sólidas de investigación que pudieran incluso relacionarse con otros hechos delictivos en contra de personas defensoras de los derechos humanos.

De la revisión del expediente se desprende también la decisión de la PGJDF de no otorgar mayores medidas de protección que los rondines policiales, a pesar de haber sido solicitadas por los denunciantes. Según se informó, esto obedeció a la falta de recursos de la dependencia destinados para este fin, así como al supuesto de que el *Acuerdo A/010/2010* únicamente permite a la Procuraduría solicitar a la SSPDF los rondines. Al revisar el documento mencionado se constató que en el mismo no existe limitante alguna para brindar las medidas que se consideren necesarias. Por el contrario:[47]

> TERCERO.- El agente del Ministerio Público investigador que reciba denuncias por hechos probablemente constitutivos de delito, cometidos en agravio de las personas señaladas en este Acuerdo, deberá:
> (…)
> c) Implementar medidas de protección eficaces y oportunas que el caso requiera, según el delito que se trate, previo consentimiento de la víctima; mismas que podrán hacerse extensivas a su núcleo familiar, afectivo o profesional, según resulte necesario;

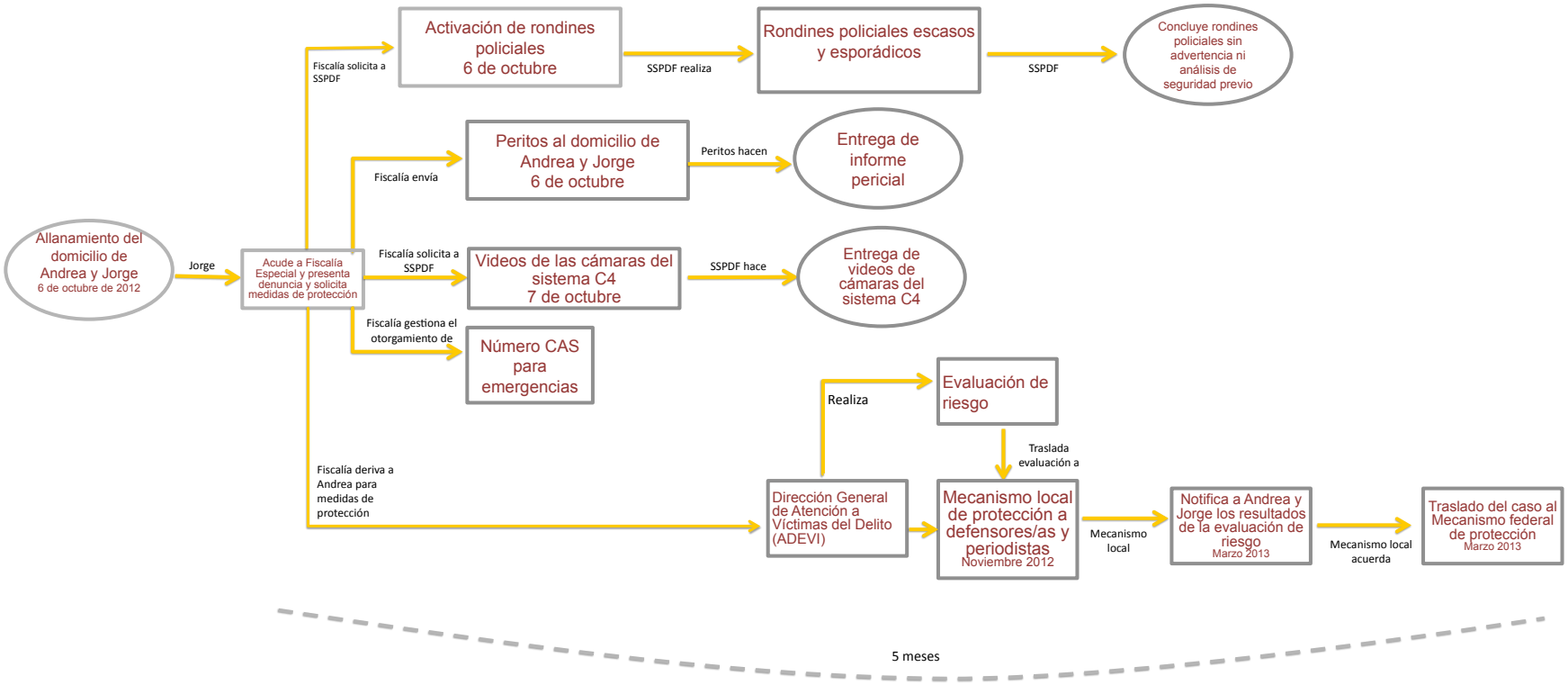
47 *Acuerdo A/010/2010, op.cit.*, Acuerdo Tercero, inciso c.

Debido a la falta de otorgamiento oportuno de medidas de protección, Andrea y Jorge decidieron acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para solicitar el otorgamiento de medidas cautelares. Este proceso se encuentra actualmente en curso.

En el siguiente diagrama se puede apreciar el flujo general de interacción de autoridades con Andrea y Jorge para la integración de la averiguación previa y para el otorgamiento de medidas de seguridad:

Diagrama 6

Caso Andrea y Jorge
Flujo de interacción con autoridades



4.2.3 Mecanismo Local de Protección

El caso de Andrea y Jorge se presentó ante el Mecanismo a través de la misma solicitud que el de Brenda, por tratarse de casos similares ocurridos en el contexto de actividades en defensa de las y los migrantes del mismo albergue. Por lo tanto, la evaluación de riesgo efectuada para Andrea y Jorge corrió la misma suerte que la de Brenda; es decir, se concluyó en noviembre de 2012 pero no fue notificada a los beneficiarios sino hasta marzo de 2013.

Como producto de la evaluación de riesgo mencionada se acordó un listado de medidas de seguridad, entre las cuales no se consideraron algunas de las solicitadas por los beneficiarios. Es importante mencionar que al igual que en el caso de Brenda, no parece existir en esta evaluación una indagatoria específica sobre el posible riesgo diferenciado al que Andrea podría estar sometida en razón de su género.

Una de las determinaciones que el Mecanismo Local de Protección adoptó para el caso en el informe de medidas de seguridad fue el de ser trasladado al Mecanismo Federal de Protección, considerando que las labores que estos defensores llevan a cabo son realizadas en una entidad distinta al Distrito Federal. Al momento de registrar esta información, Andrea y Jorge se encontraban aún a la espera de que el Mecanismo Federal de Protección les convocara para actualizar su evaluación de riesgo y comenzar la implementación efectiva de las medidas de seguridad, ya que estas se llevaron a cabo de manera parcial.

4.3 Caso Blanca

Las agresiones vividas por Blanca son particularmente representativas de la forma en que el género puede jugar un papel fundamental en la forma en que defensores y defensoras de los derechos humanos son atacados.

Desde 1974, Blanca ha participado activamente y de manera organizada en la defensa de los derechos humanos en casos de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y tortura. Una parte muy importante de estos casos pertenecen al periodo conocido en México como la "guerra sucia". En 1997, la defensora junto con un grupo de personas crearon una Fundación, a partir de la cual han dado acompañamiento y asesoría a víctimas y familiares del periodo citado. Uno de estos casos es el de una familia en la cual existen cinco personas víctimas de desaparición forzada desde principios de la década de los años 70, sin que hasta el momento se conozca su paradero.

Después de haber agotado las instancias nacionales, el caso fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde se encuentra actualmente. La Fundación, de la cual Blanca es Presidenta, funge como co-peticionaria. Vale la pena destacar que, si bien una parte importante de las actividades de la Fundación se lleva a cabo en otras entidades de la República, la derensora habita en el Distrito Federal, y las agresiones que a continuación se mencionan tuvieron lugar en esta entidad.

4.3.1 Agresiones

A lo largo de los últimos años, la Fundación ha sido objeto de diversos actos de hostigamiento, siendo el más grave de ellos la desaparición de uno de sus integrantes en el año 2007.
Durante 2010, Blanca comenzó a recibir

mensajes anónimos, deslizados por debajo de la puerta de entrada de su domicilio, que incluían amenazas de muerte y de introducción a su domicilio, además de insultos soeces; en muchas ocasiones acompañados por revistas pornográficas y haciendo referencia reiterada a aspectos sexuales de forma despectiva. Estos mensajes evidencian un claro componente de género en las agresiones y permiten identificar la forma en que dicho factor puede incidir en una mayor condición de vulnerabilidad de la defensora. En los anónimos mencionados se reportaban además algunas de las actividades cotidianas que realizaba en su domicilio, en un aparente gesto de advertencia sobre el hecho de que estaba siendo vigilada. Es importante mencionar que a partir de este año se intensificó el trabajo de la Fundación para hacer llegar el caso de la familia mencionada a la CIDH.

Como medida disuasiva frente a estas agresiones, a principios de 2011, Blanca instaló tres cámaras en distintos puntos de su domicilio. Durante algún tiempo esta acción fue eficaz para evitar la recepción de estos mensajes; sin embargo, a partir de marzo se registraron acciones para evitar que las cámaras cumplieran con su función, tales como enfocarlas hacia la pared o al piso y, en repetidas ocasiones , la desconexión de los cables que las conectaban con el monitor.

Tiempo después, el 18 de febrero de 2012, Blanca se percató de que la puerta principal de su domicilio estaba abierta y con la chapa rota; sin embargo, a pesar de existir posibilidades materiales para hacerlo, quienes irrumpieron en su domicilio no sustrajeron ningún objeto de valor. Al reportar este incidente con la policía, se le sugirió no interponer denuncia por no haber sido robado nada, a pesar de que se trató de un allanamiento de morada. Poco después, el 26 de febrero, fue robada una de las cámaras instaladas en su domicilio, por lo que la defensora acudió a la Delegación Coyoacán, a la Agencia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal donde se dio inicio a una indagatoria.

Es importante considerar que durante estos años, otros integrantes de la Fundación sufrieron agresiones en otros estados de la República, aparentemente vinculadas con el trabajo realizado para llevar ante la CIDH el caso de la familia.

4.3.2 Atención de las autoridades

Como se explica, después de reiteradas agresiones en su contra, Blanca presentó el 26 de febrero de 2012 una denuncia ante la Agencia Desconcentrada de Coyoacán de la PGJDF, la cual fue ratificada días después en presencia de personal de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Cuando Blanca acudió por primera vez a esta agencia del Ministerio Público, le comentaron que debía esperar a que fueran los peritos a su domicilio, pero esto no sucedió.

En la CDHDF se abrió una queja la cual quedó radicada en la Primera Visitaduría y se emitieron medidas cautelares tanto a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal como a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Estas medidas consistieron, para la primera dependencia, en la aplicación del Código de Atención Ciudadana (rondines policiales en el domicilio) y, para la segunda dependencia, en la implementación adecuada de todas las diligencias ministeriales pertinentes, incluidas aquellas relacionadas con una línea de investigación que considerara las labores de defensa de los derechos humanos que Blanca ha venido desempeñando. De igual forma, la CDHDF pidió a la PGJDF que

se pusiera en contacto con la defensora y le asignara un representante social que fungiera como enlace para las actividades ministeriales que se desarrollarán, diera seguimiento a los resultados de las investigaciones, se remitiera la averiguación previa a la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales de la PGJDF y se evitara todo acto que pudiera significar una violación a los derechos humanos de la denunciante.

La Agencia Desconcentrada de la PGJDF tardó aproximadamente 20 días en remitir la averiguación previa a la Fiscalía Central, la cual hasta entonces ordenó el envío de peritos, aunque estos nunca se presentaron. Por esta razón, el 20 de marzo, la CDHDF se dirigió a la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), para solicitar que se inscribiera a Blanca en el programa de protección para personas defensoras de derechos humanos de esta dependencia, y solicitó medidas específicas consistentes en un circuito cerrado de tres cámaras en su domicilio, un teléfono celular con línea activada y crédito suficiente para ser utilizado en caso de emergencia, la realización de un escaneo para verificar posibles intervenciones en sus comunicaciones, y la garantía de atención oportuna e inmediata a todo requerimiento.

En consecuencia, la Unidad solicitó a la PGJDF un análisis de riesgo para determinar las medidas de protección procedentes. Habiendo recibido este oficio, no fue sino hasta el 2 de mayo en que la ADEVI mandó llamar a la defensora para practicarle una entrevista que, según le informaron, sería utilizada para determinar su nivel de riesgo. Cabe mencionar que durante esta comparecencia, no se ofreció asesoría psicológica. Así pues, la PGJDF identificó que el nivel de riesgo al que estaba sujeta Blanca era de bajo a medio, pero no notificó estos resultados a la SEGOB sino que lo integró a la averiguación previa hasta un mes y medio después de realizada la entrevista, y sin dar aviso a ninguna de las partes interesadas (incluida la defensora).

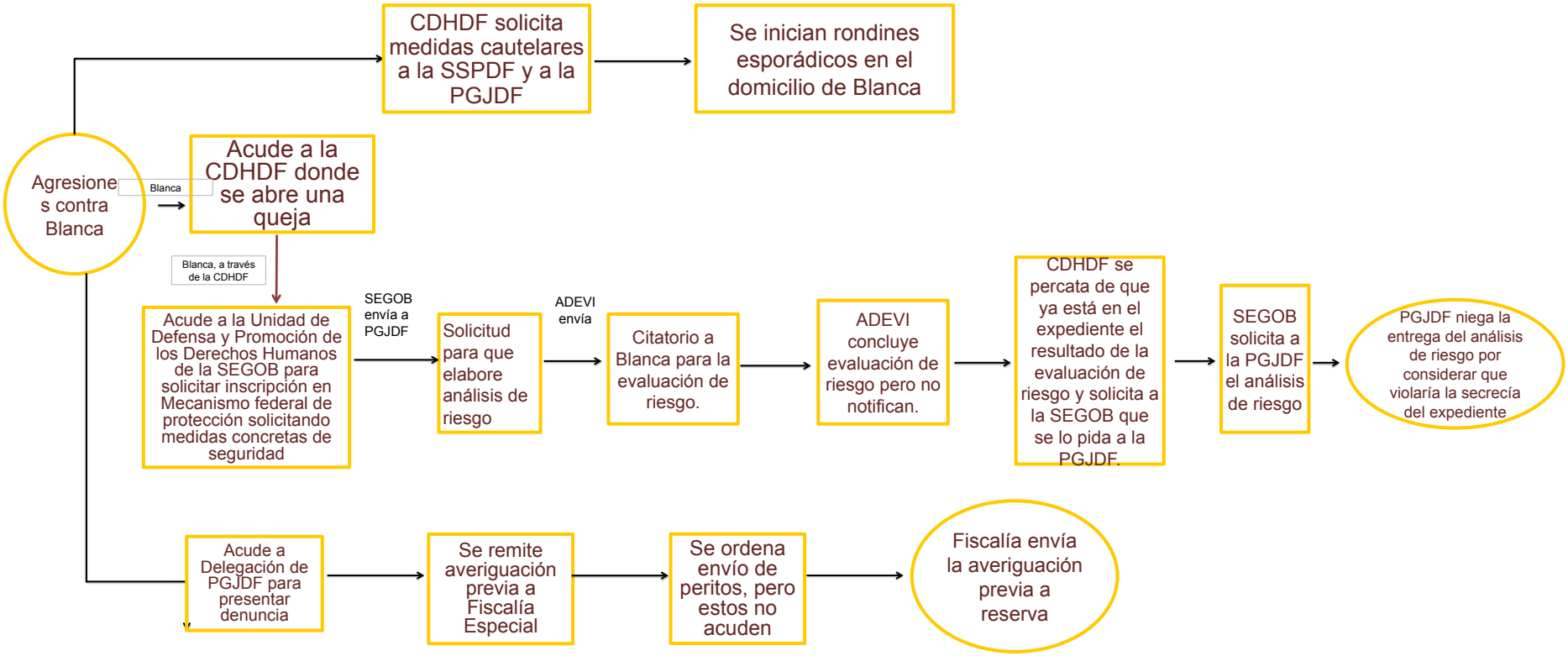
Debido a que la SEGOB tampoco insistió en la entrega del análisis de riesgo, no fueron implementadas medidas de protección adicionales a los rondines policiales, los cuales fueron irregulares y concluyeron sin previo aviso ni una actualización de la evaluación de riesgo. Por ello, personal de la CDHDF pidió a la Secretaría que volviera a solicitar este análisis de riesgo, considerando que ya se encontraba disponible en la averiguación previa abierta por la PGJDF y radicaba en la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales, por lo que se formuló dicho requerimiento. Sin embargo, la Fiscalía Central respondió que no podía entregarlo debido a la obligación de secrecía del expediente ministerial; esto, a pesar de que el análisis de riesgo se formuló en atención a una solicitud de la propia Secretaría de Gobernación.

A la fecha no se cuenta con mayor información sobre la evolución de las investigaciones ministeriales que la PGJDF haya llevado a cabo en virtud de la averiguación previa abierta. Sólo se tiene conocimiento de que la indagatoria ha sido ya enviada a reserva.

En el siguiente diagrama se puede apreciar el flujo general de interacciones de autoridades del Distrito Federal con Blanca:

Diagrama 7

Caso Blanca
Flujo de interacción con autoridades



REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

El respeto, promoción, protección y garantía del derecho humano a defender los derechos pasa obligatoriamente por el diseño de marcos normativos y políticas públicas que aseguren la protección de las personas que ejercen este derecho, así como su acceso a la justicia cuando han sido víctimas de algún abuso relacionado con el mismo. A todas luces, la política pública más importante en el Distrito Federal al respecto es el Mecanismo Local de Protección, el cual cuenta con una base normativa de carácter administrativo, pero con una cantidad importante de deficiencias en su operación.

La aprobación del Convenio Interinstitucional por el que se crea el Mecanismo es una buena señal por parte del Gobierno del Distrito Federal que reconoce su responsabilidad de proteger, promover, respetar y garantizar el derecho humano a defender los derechos humanos. Más allá de la necesidad de transformar el actual Convenio, se requiere de un marco normativo que brinde mayor certeza jurídica y que complemente la voluntad de coordinar esfuerzos; es claro que el mayor de los retos para todas las instituciones aquí examinadas es la generación de mecanismos internos que garanticen la implementación diligente de estas políticas.[48]

Del análisis realizado se desprende que existe una enorme cantidad de herramientas en la Administración Pública del Distrito Federal que, de contar con modelos adecuados de articulación operativa, se pueden poner a disposición de los espacios de coordinación para asegurar el derecho a defender los derechos humanos (incluido el Mecanismo Local de Protección). La correcta materialización de esta responsabilidad ante el derecho humano a defender los derechos humanos depende de la formulación de una ruta programática específica que oriente la modificación de las áreas que se han señalado como débiles en cada una de las instituciones.

Para ello, debe crearse un capítulo especial sobre el derecho a defender los derechos humanos en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, que cuente con indicadores precisos, plazos de implementación, responsables de ejecución y productos a desarrollar. Dicho Programa debe atender, al menos, las siguientes recomendaciones.

PRIMERA. Transformar el actual Convenio administrativo en virtud del cual se crea el Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades en un marco legal sólido que establezca, entre otros, lo siguiente:

a) Designar responsabilidades particulares de cada una de las dependencias que integran el Mecanismo.

b) Crear un fondo que garantice disponibilidad de recursos para el otorgamiento de medidas de protección adicionales a las que las

48 Es decir, de una adecuación del andamiaje institucional a la luz del derecho a defender los derechos humanos.

dependencias pueden brindar a través de sus medios ordinarios.

c) Dotar a la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo (o a la instancia operativa equivalente) de condiciones administrativas y legales que le permitan una ágil disposición de recursos para el otorgamiento de medidas urgentes de seguridad cuando sea necesario.

d) Poner a disposición de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo (o a la instancia operativa equivalente) recursos humanos dedicados únicamente a la operación del Mecanismo.

e) Especificar sanciones administrativas o de otra índole para los casos en que las dependencias incumplan con las responsabilidades establecidas en el marco normativo (incluidos los plazos de ejecución).

f) Clarificar las condiciones bajo las cuales el Mecanismo Local de Protección será competente para conocer de los asuntos.

g) Reconocer a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como un observador que dará seguimiento al adecuado funcionamiento del Mecanismo, y no como una autoridad más dentro de sus órganos de decisiones tal y como sucede actualmente.

h) Definir criterios para el otorgamiento de medidas para la integración socioeconómica de las y los defensores de derechos humanos que provienen de otras entidades federativas y que buscan seguridad en el Distrito Federal.

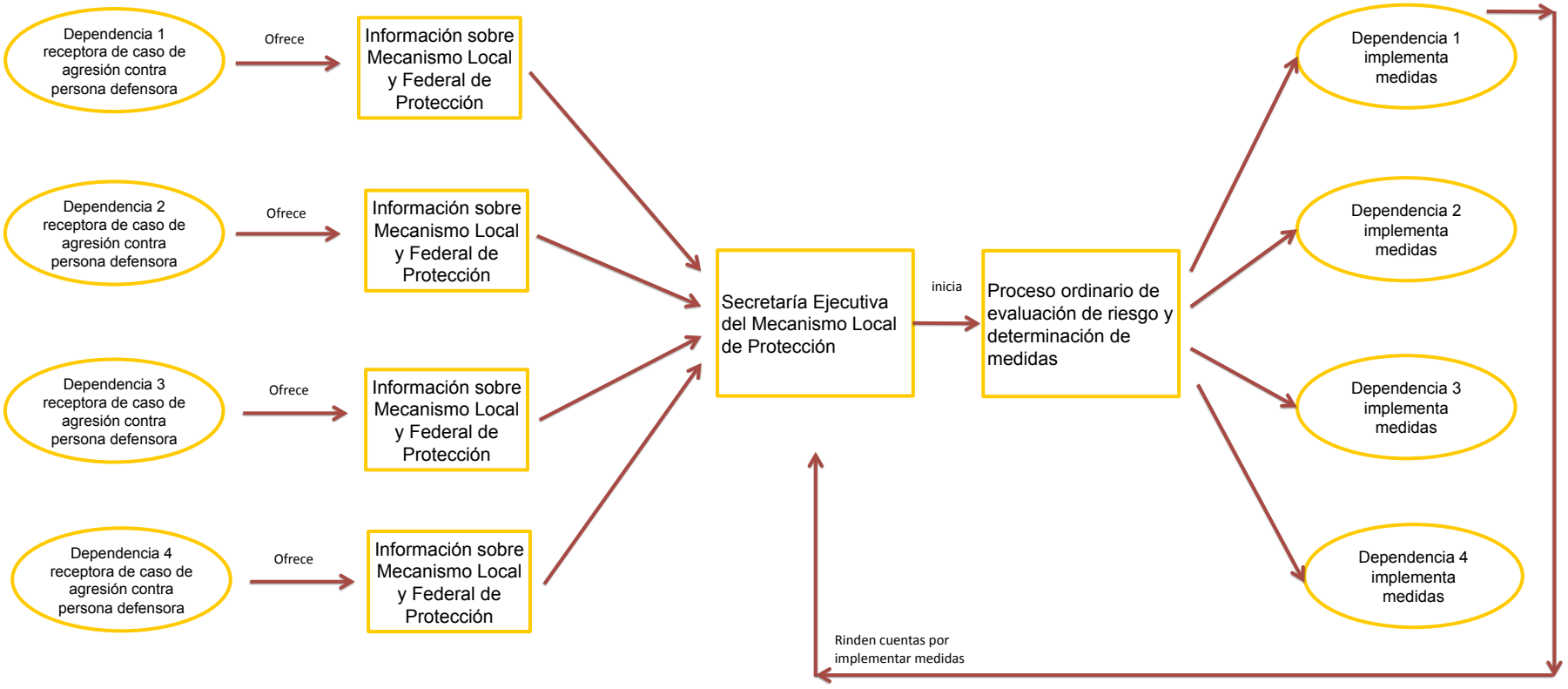
i) Otorgar al órgano operativo del Mecanismo la facultad de elaboración de las propuestas de evaluaciones de riesgo, para liberar de esa responsabilidad al actual Grupo Consultivo y a la ADEVI.

j) Reconocer al Grupo Consultivo del Mecanismo como una instancia supervisora del desempeño general del mismo.

SEGUNDA. Complementar el actual esquema de funcionamiento del Mecanismo Local de Protección con adecuados convenios de colaboración u otras formas de articulación entre las distintas dependencias y el órgano operativo del Mecanismo para la correcta implementación de las medidas de seguridad acordadas, así como con protocolos internos de operación en cada institución que clarifiquen la forma en que atenderán a las personas defensoras de los derechos humanos que reciben; antes de que decidan si acudir o no al Mecanismo local o federal. De esta manera, el esquema de funcionamiento del mecanismo debe apreciarse de la siguiente forma:

Diagrama 8

Flujo esperado del funcionamiento del Mecanismo Local de Protección



Protocolos operativos internos de cada dependencia para la atención de personas defensoras de los derechos humanos	Marco legal que crea el Mecanismo Local de Protección, Protocolo Operativo y anexos.	Convenios de colaboración para la implementación de medidas

En consecuencia, diseñar los siguientes instrumentos:

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

a) Crear disposiciones protocolarias y reglamentarias internas que clarifiquen al menos:

i) Las áreas operativas que deben recibir y registrar cada uno de los casos de personas defensoras de los derechos humanos que acuden a esta dependencia solicitando protección, así como la forma de hacerlo.

ii) El catálogo de medidas que la SSPDF podrá otorgar, de manera independiente a la decisión de acudir o no al Mecanismo Local o Federal de Protección, así como los plazos para hacerlo.

iii) La obligación de la SSPDF de otorgar información clara, oportuna y accesible sobre la existencia de los mecanismos de protección, de tal forma que el defensor o defensora pueda tomar la decisión de acudir o no a ellos.

iv) La responsabilidad de los agentes policiales de atender de inmediato las solicitudes de vigilancia particular a los domicilios en los que se encuentren personas defensoras de los derechos humanos que han sufrido ataques y que han solicitado medidas de protección.

b) Celebrar con el órgano operativo del Mecanismo Local de Protección un convenio de colaboración en el cual se definan al menos:

i) Los medios formales y plazos a través de los cuales se debe solicitar la implementación de medidas de protección acordadas por el Mecanismo.

ii) El catálogo de medidas de protección que la SSPDF puede poner a disposición del Mecanismo, así como los plazos para su implementación.

iii) El catálogo de herramientas con que la SSPDF cuenta para fortalecer el trabajo del Mecanismo; en particular, la elaboración y actualización de las evaluaciones de riesgo y el monitoreo de la implementación de las medidas de protección (e.g. los registros vía GPS y las bitácoras digitales de los recorridos de las patrullas por códigos de visita domiciliaria).

iv) El modelo de rendición de cuentas de las medidas de protección para personas defensoras de los derechos humanos implementadas dentro o fuera del marco del Mecanismo. Este modelo debe establecer plazos fijos de entrega de información sistematizada al órgano operativo del Mecanismo.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

a) Diseñar disposiciones protocolarias internas donde se clarifiquen al menos:

i) Las áreas responsables de registrar los servicios de atención psicosocial a personas defensoras de los derechos humanos que han sufrido abusos, así como la forma de hacerlo.

ii) El tipo de herramientas a utilizar para incorporar en las investigaciones por hechos presuntamente constitutivos de delitos en contra de personas defensoras

de los derechos humanos un enfoque en el cual se generen líneas de investigación que atiendan el tipo de labores que dichas personas realizan.

iii) La forma de garantizar que en las investigaciones ministeriales de este tipo se contemplen aspectos relativos a la identidad de género de las personas afectadas, con miras a caracterizar de mejor forma las líneas de investigación así como los patrones de riesgo a los que la persona defensora se enfrenta.

iv) La obligación de las y los agentes ministeriales de otorgar información oportuna, clara y accesible sobre la existencia de los mecanismos de protección a personas defensoras de los derechos humanos, así como las herramientas a través de las cuales deberán hacerlo. De igual forma, establecer la responsabilidad de registrar en los expedientes abiertos la constancia de que dicha información fue proporcionada.

v) El señalamiento de que para la apertura de averiguaciones previas sobre el delito de amenazas únicamente es necesario contar con elementos que demuestren la posible perpetración de los actos objetivos descritos en el tipo penal y no la afectación psicológica o emocional de la persona pasiva del delito.

vi) Los criterios específicos mediante los cuales la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales atraiga los casos de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y se elimine el requisito de acreditación de la condición de persona defensora de derechos humanos para la investigación del mismo.

b) Celebrar con el órgano operativo del Mecanismo Local de Protección un convenio de colaboración en el cual se definan al menos:

i) El modelo de rendición de cuentas de la PGJDF sobre el tipo de medidas de protección implementadas de conformidad con el Acuerdo A/010/2010, así como con los informes recomendatorios de medidas acordados por el Mecanismo.

ii) El modelo de rendición de cuentas que exponga información sistematizada y periódica sobre la cantidad de denuncias recibidas por la PGJDF sobre agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos, el estado de las indagatorias (en aquello que no afecte el sigilo ministerial), así como el número de consignaciones y sentencias obtenidas.

iii) El catálogo de medidas de protección que puede implementar la PGJDF y los plazos para hacerlo.

iv) El catálogo de medidas de atención psicosocial que la PGJDF puede ofrecer para personas defensoras de los derechos humanos que han sufrido abusos, así como los plazos para hacerlo.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

a) Contar con disposiciones reglamentarias y protocolarias internas que clarifiquen al menos:

i) La obligación de la Dirección General de Quejas y Orientación de registrar en la base de datos de la institución la condición de una persona como defensora de los derechos humanos cuando dicha situación se presente.

ii) La obligación de la Dirección General de Quejas y Orientación, así como de las Dirección de Relatorías, de brindar información oportuna, clara y accesible a las y los defensores de derechos humanos sobre la existencia de los mecanismos local y federal de protección.

iii) La obligación de la visitaduría encargada de la investigación de los abusos contra personas defensoras de los derechos humanos de dar seguimiento a los expedientes que se hayan abierto cuyos peticionarios hayan decidido acudir al Mecanismo Local de Protección, hasta asegurarse de que la actuación de las autoridades en el marco del mismo se ha llevado a cabo de manera diligente.

iv) Los instrumentos operativos a través de los cuales la Coordinación de Visitadurías lleve a la práctica las líneas estratégicas contenidas 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.

v) Los materiales a través de los cuales la Dirección General de Quejas y Orientación, así como la Coordinación de Relatorías, brinden información a las y los defensores de derechos humanos, que acudan a la dependencia por haber sufrido algún abuso en su contra, sobre la existencia del Mecanismo Local de Protección.

b) Celebrar un convenio de colaboración con el órgano operativo del Mecanismo Local de Protección en el que se considere al menos:

i) La entrega del Manual de Atención Integral en Casos de Agresiones a Personas Defensoras de Derechos Humanos y a Personas que ejercen la Libertad de Expresión a las dependencias que colaboran con el Mecanismo.

ii) La asistencia técnica a las distintas dependencias que forman parte del Mecanismo, en particular sobre la forma en que pueden incorporar un enfoque relativo al derecho a defender los derechos humanos y un enfoque de género en sus herramientas, protocolos, procedimientos e instrumentos para atender a personas defensoras de los derechos humanos.

iii) La recepción periódica de información del órgano operativo del Mecanismo Local de Protección, de tal forma que pueda cumplir con su papel como observador del funcionamiento del mismo.

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo local de protección

a) Crear disposiciones reglamentarias y protocolarias que clarifiquen al menos los siguientes procedimientos:

i) La recepción y admisión o desechamiento de solicitudes de incorporación al Mecanismo Local de Protección.

ii) La incorporación de la perspectiva de género e indicadores adecuados en los procedimientos de evaluación de riesgo y determinación de medidas de protección basadas en el empoderamiento de la persona defensora de los derechos humanos.

iii) Los procedimientos específicos de atención para las personas defensoras de derechos humanos que han sufrido agresiones sexuales.

iv) La notificación de las decisiones del Mecanismo a las y los beneficiarios.

v) La actualización de información relativa a la seguridad de las y los defensores de los derechos humanos que cuentan con un expediente abierto en el Mecanismo.

vi) El registro de actuaciones del Mecanismo en los expedientes de cada caso.

vii) La determinación y el otorgamiento de apoyos para vivienda, trabajo, alimentación y salud para las defensoras y los defensores de derechos humanos que llegan al Distrito Federal provenientes de entidades federativas donde su integridad corre peligro.

viii) El Esquema de publicidad del funcionamiento y los resultados del Mecanismo de tal forma que las instancias interesadas puedan acceder de manera sencilla y transparente a dicha información para analizar su efectividad. Este esquema debe incluir la publicación de información relativa al presupuesto ejercido, las medidas otorgadas por las dependencias, la demografía de las y los beneficiarios, entre otras.

TERCERA. Diseñar, en todas las dependencias que forman parte del Mecanismo Local de Protección, un programa de formación para su personal en materia del derecho humano a defender los derechos humanos, con un enfoque integral de la perspectiva de género. Cada capacitación debe estar orientada a la práctica de las disposiciones protocolarias y reglamentarias citadas en la recomendación anterior, y evaluarla de acuerdo con el nivel de efectividad en la implementación de dichas disposiciones.

CUARTA. Crear en la SSPDF un programa de difusión focalizada dirigida a defensores y defensoras de los derechos humanos sobre las herramientas y recursos con los que cuenta para incrementar la seguridad de la ciudadanía, de tal forma que dichos instrumentos puedan ser explotados de la manera más amplia posible por este sector en condiciones de vulnerabilidad.

QUINTA. Formalizar un convenio de colaboración entre la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo Local de Protección, o su órgano equivalente, con el Mecanismo Federal de Protección, que cumpla con al menos los siguientes estándares:

a) Respetar el funcionamiento integral de ambos mecanismos; es decir, no deben existir disposiciones que vayan en contra del principio fundamental que permite a una persona defensora elegir en cual de los dos mecanismos prefiere integrarse, siempre que las condiciones de competencia lo permitan.

d) Especificar de manera clara y detallada bajo qué condiciones justificadas uno de los dos mecanismos debe declinar competencia, de tal suerte que se reduzca el margen de discrecionalidad que actualmente tienen los órganos que conforman el Mecanismo Local de Protección respecto de esta decisión.

c) Especificar con claridad el tipo de medidas de protección que cada mecanismo está en condiciones de otorgar, con el objeto de que no existan retrasos en la implementación de las mismas.

REFERENCIAS

Acuerdo A/010/2010 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el cual se establecen lineamientos respecto a la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos, por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de abril de 2010.

Acuerdo A/007/2011, del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen lineamientos para la solicitud, trámite, otorgamiento, cancelación y revocación de medidas de protección para víctimas de delito, ofendidos, testigos en su favor o servidores públicos que así lo requieran y que hayan sido objeto de conductas ilícitas, encaminadas a causarles daños en su integridad corporal o perjuicios en su patrimonio. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de abril de 2011.

Amnistía Internacional (AI). *Exigiendo justicia y dignidad, defensores y defensoras de los derechos humanos en México*. Editorial de AI, Madrid, España, 2010.

Casar, María Amparo y Maldonado, Claudia. "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política". En Merino, Mauricio, y Guillermo M. Cejudo (comps.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1ª Edición, México, 2010.

Cerezo Contreras, Alejandro (coord.). *Informe sobre violaciones de derechos humanos cometidas contra las personas defensoras de los derechos humanos en el periodo 2011 – primer trimestre de 2012*. Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos A.C. (ACUDDEH), Estado de México, México, 2012.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 29 de agosto de 1931.

Código Penal para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16 de julio de 2002.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). *Informe especial sobre el derecho humano a defender los derechos humanos en la Ciudad de México*. Editorial de la CDHDF, Distrito Federal, México, 2011.

_____ *Manual de atención integral en casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y a personas que ejercen la libertad de expresión*. CDHDF, Serie Documentos Oficiales 14, 1ª Edición, 2011.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Inés Fernández Ortega (Caso 12.580) contra los Estados Unidos Mexicanos*. Washington, DC., EUA, 07 de mayo de 2009.

Convenio de Colaboración Interinstitucional que celebra el GDF, la SGDF, la SSPDF, la PGJDF, el TSJDF, la CDHDF con el fin de implementar el Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades. México, Distrito Federal, 29 de marzo de 2012.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994.

Lamas, Marta. "La perspectiva de género". Versión del sitio de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, SEP, disponible en www.dgespe.sep.gob.mx/public/genero/PDF/LECTURAS/S_01_13_La%20perspectiva%20de%20género.pdf. Original en *La Tarea, Revista de Educación y Cultura*, Sección 47 del SNTE, No. 8, Distrito Federal, México, enero-marzo 1996.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal 839, 14 de mayo de 2010.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 672, 9 de septiembre de 2009.

Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 40, 20 de mayo de 2003.

Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas. Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2012.

Manual Administrativo de la Secretaría de Gobierno. Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 870, 28 de junio de 2010.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH). *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013*. 1ª Edición, ONU-DH, México, junio de 2013.

Protocolo de Operación del Mecanismo de Prevención y Protección a Periodistas, Colaboradores Periodísticos, así como a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situación de Riesgo con Motivo del Ejercicio de sus Actividades. Distrito Federal, México, mayo de 2012.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 24 de octubre de 2011.

Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Últimas reformas, adiciones y derogaciones, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de enero de 2012.

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal No 59-Bis, 20 de mayo de 2005.

PDHDF
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
Mecanismo de Seguimiento y Evaluación

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Ciudad de México
Decidiendo Juntos

Tribunal Superior de Justicia DF

UACM
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Nada humano me es ajeno

Casa abierta al tiempo
Universidad Autónoma Metropolitana

IBERO
Ciudad de México

Universidad Panamericana

Católicas por el Derecho a Decidir
15 años

Cauce Ciudadano A.C.

CAM
Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C.

MEXICO
Red por los Derechos de la Infancia en México

Unión Popular Valle Gómez, A.C.
Desde 1984

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Naciones Unidas

Naciones Unidas
Derechos Humanos
Oficina del Alto Comisionado
México

SE
MSE
PDHDF
Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

www.derechoshumanosdf.org.mx