

MX Caso Digna Ochoa y Familiares

Lun 20/03/2023 21:31

San José, 20 de marzo de 2023.

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos

Ref.: CDH-28-2019/137
Caso Digna Ochoa y Familiares

México
Supervisión de cumplimiento de sentencia
Observaciones al informe del Estado

Distinguido Dr. Saavedra:

El Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social AC (Acción_dh) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), en calidad de representantes de las víctimas del caso de la referencia, nos dirigimos a usted y, por su intermedio, a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "Corte", "Corte IDH" o "Tribunal"), a fin de dar respuesta a su comunicación de 10 de febrero de 2023 en la que nos requiere presentar nuestras observaciones al informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento de la sentencia del caso en cuestión.

Cordialmente,

CEJIL Programa para Centroamérica y México



San José, 20 de marzo de 2023.

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos

Ref.: CDH-28-2019/137
Caso Digna Ochoa y Familiares
México
Supervisión de cumplimiento de sentencia
Observaciones al informe del Estado

Distinguido Dr. Saavedra:

El Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social AC (Acción_dh) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), en calidad de representantes de las víctimas del caso de la referencia, nos dirigimos a usted y, por su intermedio, a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte”, “Corte IDH” o “Tribunal”), a fin de dar respuesta a su comunicación de 10 de febrero de 2023¹ en las que nos requiere presentar nuestras observaciones al informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento de la sentencia del caso en cuestión.

A tal efecto, iniciaremos nuestro escrito con los antecedentes relevantes del caso. Seguidamente, formularemos nuestras observaciones al más reciente informe estatal. Finalmente, presentaremos nuestras peticiones a esta Honorable Corte.

I. Antecedentes

El 25 de noviembre de 2021, la Corte IDH dictó una Sentencia mediante la cual declaró la responsabilidad internacional de México por las graves irregularidades cometidas en el marco de la investigación de la muerte de la defensora de derechos humanos Digna Ochoa y Plácido ocurrida el 19 de octubre de 2001.

¹ Corte IDH. *Caso Familiares de Digna Ochoa y Plácido Vs. México*. Nota CDH-28-2019, de 10 de febrero de 2023.

El Tribunal declaró al Estado mexicano responsable por la violación de los artículos 8, 11 y 25 de la Convención Americana, en relación con el 1.1 del mismo instrumento y el artículo 7.b de la Convención de Belém Do Pará, así como la violación del artículo 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento, en perjuicio de los familiares de la señora Ochoa. El Tribunal también declaró la violación del artículo 11 de la Convención Americana en relación al artículo 1.1 del mismo instrumento y del artículo 4.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1, 8 y 25 del mismo instrumento, en perjuicio de la señora Digna Ochoa².

Derivado de lo anterior, la Corte ordenó al Estado como medidas de reparación individual: 1) promover y continuar las investigaciones para determinar las circunstancias de la muerte de Digna Ochoa y, en su caso juzgar y eventualmente sancionar a los responsables; 2) brindar el tratamiento médico y/o psicológico, psiquiátrico o psicosocial que requieran las víctimas; 3) la publicación del resumen oficial y de la sentencia; 4) realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional; y 5) el pago de indemnización por daño material e inmaterial, así como costas y gastos³.

Como garantías de no repetición, el Tribunal ordenó al Estado mexicano: 1) crear un reconocimiento con el nombre “Digna Ochoa y Plácido”; 2) diseñar e implementar una campaña para reconocer la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos; 3) cambiar el nombre de una calle en la ciudad de Misantla y de una calle en la Ciudad de México; 4) elaborar un plan de fortalecimiento calendarizado del “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”; 5) crear e implementar un “Mecanismo de Protección de Testigos que intervengan en el Procedimiento Penal”; 6) elaborar, presentar e impulsar una iniciativa de reforma constitucional para dotar de autonomía e independencia a los Servicios Periciales; 7) elaborar, presentar e impulsar una iniciativa de reforma a la “Ley Federal Para La Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal” para que “incluya los parámetros y estándares internacionales sobre la materia para la creación y operación efectiva de un Mecanismo de Protección a Testigos”; 8) crear e implementar a nivel federal un protocolo específico y especializado para la investigación de ataques contra las defensoras y defensores de derechos humanos; 9) realizar un plan de capacitación del personal de investigación sobre el protocolo referido, así como la creación de un sistema de indicadores que permitan medir la efectividad del protocolo⁴.

De acuerdo con la Sentencia, el Estado debía presentar un informe sobre las medidas adoptadas para su cumplimiento en el plazo de un año contado a partir de su notificación⁵. El 10 de febrero de 2023, la Corte IDH nos trasladó el primer informe presentado por el Estado mexicano ocasión en la que nos requirió presentar nuestras

² Corte IDH. *Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Serie C No. 447.

³ *Ibidem.*, puntos resolutivos 9, 10, 11, 12 y 22.

⁴ *Ibidem.*, puntos resolutivos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21.

⁵ *Ibidem.*, punto resolutivo 24.

respectivas observaciones en un plazo de 4 semanas⁶. Por aun encontrarnos recabando la información necesaria para remitir las referidas observaciones con el suficiente detalle y precisión, el 13 de marzo de 2023 solicitamos a este Alto Tribunal una prórroga de una semana.

En cumplimiento de lo anterior, a continuación, formulamos nuestras observaciones a la información aportada por el Estado en su informe.

II. Observaciones al informe estatal

E. Garantías de no repetición

1. *Crear un reconocimiento con el nombre “Digna Ochoa y Plácido”*

La Corte IDH ordenó al Estado mexicano, en el plazo de un año contado a partir de la notificación de la Sentencia, crear un reconocimiento anual en materia de defensa de derechos humanos con el nombre “Digna Ochoa y Plácido”³⁷. Sobre ello, el Estado indica en su informe que, el 27 de julio de 2022, remitió a las representantes la propuesta para la creación del mencionado reconocimiento, elaborada con base a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles³⁸. Agrega que las representantes remitimos nuestras observaciones y una contrapropuesta el 05 de agosto de 2022 y que nos convocaría a una reunión de trabajo, a fin de intercambiar impresiones³⁹.

Al respecto, confirmamos lo indicado por el Estado y hacemos del conocimiento de este Tribunal que el pasado 3 de febrero de 2023, las partes sostuvimos una reunión de seguimiento en la cual se nos informó que, en su mayoría, ha integrado las observaciones formuladas por las representantes, a excepción de la propuesta de entregar un estímulo económico como premio, aludiendo a la limitación de recursos por un principio de ahorro presupuestal que la actual administración federal ha denominado “austeridad republicana”. Aunado a ello, observamos que en la propuesta que acompaña al informe del Estado remitido a este Tribunal, no se retoma la propuesta de las representantes para que la creación del premio se formalice mediante decreto emitido por el titular del Ejecutivo Federal.

Sobre el primer punto, cabe indicar que el Estado no ha acreditado la existencia de una limitación legal que impida obtener los recursos para la entrega de un estímulo económico a cargo del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en materia de los Derechos Humanos bajo administración de la propia Secretaría de Gobernación. Esto es así, porque la Ley Federal de Austeridad Republicana procura el uso eficiente de los recursos, pero no impide desembolsos por conceptos específicos requeridos para el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos (ej.

³⁷ Corte IDH. *Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Serie C No. 447, punto resolutivo décimo tercero.

³⁸ Informe del Estado mexicano de fecha 18 de enero de 2023. *Garantías de No Repetición*. Págs. 20 – 22.

³⁹ *Ibidem.*, pág. 23.

premios, etc.)⁴⁰. Por el contrario, la citada ley señala que, al aplicar la política de la austeridad republicana de Estado, los entes públicos deberán abstenerse de afectar negativamente los derechos sociales de los mexicanos, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales de los que México sea parte⁴¹.

Sobre el segundo punto, consideramos pertinente que la creación del Premio tenga su origen a partir de un Decreto Ejecutivo emitido por la Presidencia, en tanto le provee mayor solidez, refuerza su obligatoriedad y abona a su continuidad en el tiempo. Además, representaría una mayor reivindicación de la imagen y honor tanto de Digna Ochoa como defensora de derechos humanos en lo particular, como de las demás personas que ejercen dicha labor.

En virtud de lo anterior, solicitamos a este Tribunal que considere como pendiente de cumplimiento la medida establecida en el punto resolutivo décimo tercero de la Sentencia y mantenga abierta la supervisión de cumplimiento. Asimismo, considerando que ha transcurrido el plazo de un año establecido en la Sentencia, solicitamos que esta Honorable Corte que inste al Estado mexicano a explorar todas las alternativas para dar cumplimiento a esta medida en el corto plazo.

2. Cambio de nombre de una calle en la ciudad de Misantla y de una calle en la Ciudad de México

En su informe, el Estado señala que el 12 de octubre de 2022, aprobó la modificación de la nomenclatura de la calle General Gabriel Hernández de la colonia Doctores de la Alcandía de Cuauhtémoc en la Ciudad de México (por el de Digna Ochoa y Plácido) y se ordenó su publicación en la Gaceta Oficial, misma que se concretó el 19 de octubre del mismo año; coincidiendo con la celebración del acto de reconocimiento y disculpas públicas⁴². Asimismo, informa que el 05 de septiembre de 2022, se aprobó el cambio de nombre de la calle Carlos Salinas de Gortari en Misantla, Veracruz, por el de Digna Ochoa y Plácido; con la intención de realizar un evento en el municipio para la develación del nombre de la calle y publicar el cambio en la Gaceta del Estado para ser notificado de manera oficial. El Estado señala que aún se encuentra pendiente tal publicación en la Gaceta y que existe descontento de las y los vecinos de la colonia por el cambio de nombre, sin que a la fecha haya dado lugar a modificar lo aprobado⁴³.

Al respecto, las representantes celebramos los esfuerzos realizados por el Estado, pero vemos pertinente hacer algunas precisiones. Sobre el primer punto, hacemos del conocimiento de este Tribunal que, a pesar de la modificación formal del nombre de la calle en la Ciudad de México, esta continúa físicamente (placa metálica) con el nombre

⁴⁰ Ley Federal de Austeridad Republicana. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514462/LFAR_191119.pdf

⁴¹ Ibidem., art. 7.

⁴² Informe del Estado mexicano de fecha 18 de enero de 2023. *Medidas de reparación*. Pág. 20.

⁴³ Informe del Estado mexicano de fecha 18 de enero de 2023. *Medidas de reparación*. Págs. 18 - 19.

de General Gabriel Hernández hasta la fecha. Asimismo, en el marco de las diversas reuniones de trabajo sostenidas, las partes acordaron la realización de un evento público para la formalización material del cambio de nombre de dicha calle, sin embargo, dicho evento no se ha concretado dada la falta de respuesta de las autoridades de la Ciudad de México⁴⁴.

Sobre el segundo punto, hacemos del conocimiento de este Tribunal que, no existe información que corrobore que el referido descontento provenga de personas que efectivamente habitan y o trabajan en el tramo de calle que sufrió dicho cambio; de manera que no se excluye la posibilidad de que la oposición señalada responda a otros intereses. En esa línea, en una reunión sostenida entre las partes el 03 de noviembre de 2022, las representantes señalamos la necesidad de verificar la supuesta oposición vecinal, identificando si esta efectivamente proviene de personas que habitan o trabajan en el lugar y, paralelamente, impulsar la publicación oficial del acuerdo en el Diario Oficial de la entidad, para que surta sus efectos legales lo más pronto posible.

En virtud de las consideraciones antes indicadas, solicitamos a esta Honorable Corte que tenga solo como parcialmente cumplido el punto resolutivo décimo quinto de la Sentencia; mantenga abierta la supervisión de cumplimiento respecto de esta medida e inste al Estado a concretar el cambio físico del nombre de la calle ubicada en la Ciudad de México, así como a adoptar acciones para hacer oficial el cambio de nombre de la calle ubicada en la ciudad de Misantla, Veracruz.

3. *Diseñar e implementar una campaña para reconocer la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos*

En la Sentencia del caso de la referencia, esta Honorable Corte ordenó al Estado mexicano diseñar e implementar una campaña para reconocer la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos, diseñada en colaboración con las víctimas y sus representantes y que debía ser puesta en práctica en un plazo no mayor a seis meses y tener una duración de un año⁴⁵.

Sobre lo anterior, el Estado señala en su informe de cumplimiento que generó una reunión de coordinación y que, el 02 de febrero de 2022, las víctimas y sus representantes informaron de su interés en colaborar con la creación de los contenidos de la campaña y, en consecuencia, se acordó que la representación trasladaría un documento con las propuestas que desean que sean incorporadas en la implementación de la campaña⁴⁶. Finalmente, indica que ha expresado su voluntad para el cumplimiento de esta medida y que las reuniones de coordinación para la atención del tema son permanentes⁴⁷.

⁴⁴ **Anexo 9.** Minuta de reunión de fecha 3 de febrero de 2023.

⁴⁵ Corte IDH. *Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Serie C No. 447, párr. 177, 2)

⁴⁶ Informe del Estado mexicano de fecha 18 de enero de 2023. *Garantías de No Repetición*. Pág. 23 – 24.

⁴⁷ *Ibidem.*, pág. 24.

Al respecto, las representantes vemos importante precisar la información aportada por el Estado. Así, sobre la medida en cuestión, desde la primera reunión sostenida entre las partes – tras la notificación de la Sentencia – expresamos la necesidad de diseñar una campaña específica e independiente de otros esfuerzos, cuyos mensajes estuvieran dirigidos a la clase política y no solo a la ciudadanía, por reconocer que un importante número de ataques contra personas defensoras proviene de funcionarios públicos.

En el entendido de que el Estado diseñaría una campaña específica, fue que las representantes manifestamos nuestra disposición para colaborar; sin embargo, en una reunión celebrada entre las partes el 06 de julio de 2022, el Estado informó sobre la existencia de una campaña para el reconocimiento de la labor de personas defensoras creada con el apoyo de la Unión Europea y prevista desde antes de la Sentencia de esta Honorable Corte. En la misma ocasión las representantes insistimos en la necesidad de que el Estado diseñe y ejecute una campaña específica como esfuerzo concreto que responda a lo ordenado por este Tribunal, al margen de lo que – de cualquier manera – ya tenía previsto realizar para el cumplimiento de otras obligaciones internacionales.

No obstante, el Estado insistió en remitir un informe sobre la campaña que ya tenía previsto ejecutar, a efecto de sumar a estos esfuerzos una propuesta específica para el cumplimiento de lo ordenado en el presente caso; y, el 18 de julio de 2022, como parte del supuesto plan de fortalecimiento del Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas (*infra*), compartió información sobre la referida campaña, en la cual consta que:

En 2018, la Junta de Gobierno aprobó los Lineamientos para el Reconocimiento a la Labor de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, documento diseñado con el apoyo de la oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del Espacio OSC. Desde el Mecanismo de Protección se considera importante establecer una estrategia de comunicación sobre el reconocimiento de la labor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Aunado a lo anterior, a través de la Oficina de la Presidencia, se está colaborando en una Campaña la cual se ha impulsado desde el año 2020, la cual tiene por objetivo el reconocimiento a la labor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Dicha campaña se encuentra auspiciada con fondos de la Unión Europea. A la fecha se están realizando los trabajos de producción para su posterior publicación⁴⁸.

Lo anterior, deja en evidencia que, hasta la fecha, el Estado no ha realizado ninguna acción específica que responda a lo ordenado en la Sentencia objeto de supervisión, más allá de lo que ya tenía previsto desde 2018 y la campaña impulsada desde 2020; año previo a la celebración de la Audiencia Pública del presente caso.

El pasado 3 de febrero de 2023, en el marco de una nueva reunión de seguimiento celebrada entre las partes, el Estado insistió en referirse a la campaña ejecutada con

⁴⁸ Anexo 32 del Informe del Estado mexicano de fecha 18 de enero de 2023.

fondos de la Unión Europea; ocasión en la que también insistimos en la necesidad de realizar un esfuerzo específico para el cumplimiento de lo ordenado por este Tribunal⁴⁹.

Para esta representación es motivo de preocupación el nulo esfuerzo adicional realizado hasta ahora por el Estado para el cumplimiento de lo ordenado por este Tribunal, así como su insistencia en que las víctimas y sus representantes se conformen con las acciones que unilateralmente planificó y ha impulsado desde antes de la Audiencia Pública y la Sentencia dictada en el presente caso.

En virtud de lo anterior, solicitamos a esta Honorable Corte que considere incumplido el punto resolutivo décimo cuarto y que inste al Estado a remitir, a la brevedad, una propuesta específica para su cumplimiento.

4. *Elaborar un plan de fortalecimiento calendarizado del “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”*

En la sentencia dictada por este Alto Tribunal en el caso de la referencia, se encomendó al Estado mexicano elaborar, en un plazo de dos años, un plan de fortalecimiento calendarizado del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en adelante “Mecanismo”, “Mecanismo de Protección” o “MPPDDHyP”), retomando para ello las recomendaciones y propuestas de los peritos Erika Guevara Rosas y Michel Forst que declararon ante la Corte en el marco del caso, así como las recomendaciones formuladas en 2019 por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante “OACNUDH”)⁵⁰. De manera específica, el Tribunal estableció que dicho plan debe incluir la asignación de recursos para el cumplimiento de sus funciones en el territorio nacional, y establezca plazos anuales para la presentación de informes⁵¹.

El Estado informa que el 6 de julio de 2022 realizó una reunión en la que acordó remitir a las víctimas y sus representantes el calendario para ejecutar el plan de fortalecimiento correspondiente y que, el 18 de julio del mismo año, este fue remitido, **el que está siendo actualmente operado** por el Mecanismo de Protección⁵². Agrega que dicho plan atiende al Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo elaborado por la OACNUDH en 2019⁵³ y que, el 6 de diciembre de 2022, las representantes le trasladamos nuestras observaciones al respecto⁵⁴.

Sobre lo anterior, las representantes también vemos necesario hacer algunas precisiones sobre la información aportada por el Estado. Así, hacemos del conocimiento

⁴⁹ **Anexo 9.** Minuta de reunión de fecha 3 de febrero de 2023.

⁵⁰ Corte IDH. *Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Serie C No. 447, párr. 177, 4).

⁵¹ Ídem.

⁵² Informe del Estado mexicano de fecha 18 de enero de 2023. *Garantías de No Repetición*. Págs. 24 – 25.

⁵³ Ídem.

⁵⁴ Ibidem., 34.

de este Tribunal que, en la reunión sostenida en julio de 2022, el Estado se comprometió a enviarnos una **propuesta** del plan de fortalecimiento a fin de que presentáramos nuestras observaciones y estas fueran consideradas. En efecto, el Estado remitió la propuesta el 18 de julio de 2022; pero no fue aprobada por las representantes por identificar algunas deficiencias. Por esa razón, remitimos nuestras observaciones al Estado, a fin de que se hicieran los respectivos ajustes.

En una reunión celebrada el pasado 3 de febrero, la Unidad para la Defensa de Derechos Humanos de la SEGOB confirmó que recibió y remitió tales observaciones al Mecanismo de Protección. En la misma reunión, la Titular del Mecanismo tomó nota del recordatorio efectuado por esta representación sobre los parámetros establecidos por este Tribunal para la elaboración del referido plan⁵⁵. En particular, la necesidad de que dicho plan retomara las recomendaciones y propuestas de los peritos Erika Guevara Rosas y Michel Forst. En consecuencia, en la misma reunión, la UDDH-SEGOB se comprometió a enviar tales peritajes a la Titular del Mecanismo⁵⁶.

En coherencia con lo antes indicado, es motivo de preocupación que el Estado se refiera al documento remitido a esta representación en julio de 2022 como un plan que ya está siendo operado por el Mecanismo de Protección. Como ha sido reconocido por el propio Estado, dicho plan ha tenido como base algunas de las recomendaciones formuladas por la OACNUDH en su Diagnóstico de 2019; pero no cumple con lo ordenado por este Tribunal sobre retomar las propuestas y recomendaciones de los mencionados peritos.

Aunado a lo anterior, las representantes hemos comunicado al Estado otras deficiencias identificadas en el documento propuesto. Entre otras cosas, el documento no cuenta con objetivos generales ni específicos que perfilen con claridad qué cambios esperan producir las distintas medidas que componen el plan de fortalecimiento y, en consecuencia, no cumple con los mínimos establecidos en las buenas prácticas de formulación de proyectos y políticas públicas⁵⁷. Asimismo, no cuenta con un cronograma que compile, además de los tiempos de ejecución y las metas, el presupuesto y los responsables de cada actividad de los objetivos específicos⁵⁸.

Este Tribunal expresamente estableció que el plan de fortalecimiento “debe incluir la asignación de recursos para el cumplimiento de sus funciones”; sin embargo, observamos que ninguna de las actividades incluidas en el plan cuenta ya con la estimación del presupuesto que egresaría⁵⁹.

Otro elemento destacado por la Corte IDH con relación al plan tiene que ver con que éste “establezca plazos anuales para la presentación de informes”. Para tales efectos, sería el plan de fortalecimiento debería definir los medios y tiempos en los que reportará y

⁵⁵ Anexo 32 del Informe del Estado mexicano de fecha 18 de enero de 2023.

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ **Anexo 10.** Observaciones de las representantes a la propuesta de plan de fortalecimiento de MPPDDHyP. Pág. 4.

⁵⁸ Ibidem., pág. 6.

⁵⁹ Ídem.

rendirá cuentas sobre los avances de este. Estos informes no deberían ser exclusivamente un reporte de actividades de ejecución, sino un instrumento de medición sobre el avance en los cambios esperados y establecidos en el propio plan. Para ello, es indispensable que el plan incluya una matriz de monitoreo y evaluación (M&E) con indicadores de tipo resultado al nivel de los objetivos generales y específicos⁶⁰.

Por otro lado, a pesar de que el plan busca atender lo recomendado por la OACNUDH, la información contenida en el documento no refleja la manera en la que se dará cumplimiento a cada una de las 104 recomendaciones formuladas. Así, una de las observaciones que esta representación ha comunicado al Estado, es la necesidad de que el plan de fortalecimiento atienda la recomendación I.31 de la ONU-DH con relación a que el mecanismo impulse “la reforma de los códigos penales de las entidades federativas a fin de eliminar tipos penales que se apliquen para criminalizar la libertad de expresión y el ejercicio de la defensa de los derechos humanos”⁶¹. A tal efecto, consideramos que lo acertado sería que el plan incorpore como actividad o proceso la definición de una ruta de incidencia o gestión ante los poderes de las entidades federativas para modificar la normativa local, según corresponda⁶².

Lo anterior partiendo de un diagnóstico básico sobre los tipos penales más utilizados para inhibir o desalentar la labor de las personas defensoras de los derechos humanos y de las y los periodistas, ya que generalmente se recurre a la utilización de tipos penales que no se encuentran relacionados con el ejercicio profesional, sino que se recurre a tipos penales genéricos como robo, obstrucción de las vías de comunicación, extorsión, entre otros⁶³. Por lo que las propuestas de modificación de la normatividad local deberán atender más a la inhibición del uso de estos tipos penales y eventualmente a su adecuación normativa para no ser utilizados con esos otros fines.

Todo lo antes señalado confirma que el documento remitido por parte del Estado a las representantes en julio de 2022 y presentado ante este Tribunal, no cumple con los parámetros mínimos para considerarse el plan de fortalecimiento del Mecanismo de Protección ordenado en la Sentencia del presente caso. Por tanto, insistimos en que el documento referido corresponde a una **propuesta** inicial que aún debe ser ajustada por el Estado y lo razonable es que esto ocurra previo a su implementación.

Las representantes celebramos el incremento de presupuesto, la contratación de 30 personas y la iniciativa de reforma para elevar a rango constitucional el derecho de promover y defender derechos humanos, que el Estado enfatiza en su informe⁶⁴. Sin

⁶⁰ Ibidem., pág. 7.

⁶¹ ONU-DH. Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Publicado el 26 de agosto de 2019. Pág. 232. Disponible en: <https://hchr.org.mx/diagnostico-sobre-el-funcionamiento-del-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>.

⁶² **Anexo 10.** Observaciones de las representantes a la propuesta de plan de fortalecimiento de MPPDDHyP. Pág. 12 – 13.

⁶³ Ibidem., pág. 13.

⁶⁴ Informe del Estado mexicano de fecha 18 de enero de 2023. *Garantías de No Repetición*. Pág. 33.

embargo, esto no le exonera de su obligación de elaborar un plan calendarizado que defina una ruta integral para llevar a cabo el fortalecimiento del Mecanismo de Protección; al margen de las acciones que haya adelantado hasta ahora.

En virtud de lo antes indicado, solicitamos a este Alto Tribunal que considere que el punto resolutivo décimo sexto de la Sentencia continua pendiente de cumplimiento; recuerde al Estado mexicano los parámetros mínimos con los que debe cumplir el plan de fortalecimiento del Mecanismo de Protección; y lo inste a subsanar las deficiencias indicadas por esta representación.

5. *Crear e implementar un “Mecanismo de Protección de Testigos que intervengan en el Procedimiento Penal” e iniciativa de reforma a la “Ley Federal Para La Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal”*

Esta Honorable Corte ordenó al Estado mexicano, en el plazo de un año, crear e implementar un “Mecanismo de Protección de Testigos que intervengan en el Procedimiento Penal”, el cual incluirá los parámetros y estándares internacionales sobre la materia, como lo es el análisis de riesgo de forma personal en un tiempo determinado, así como la descripción de los mecanismos de protección que podrán ser otorgados a las personas beneficiarias⁶⁵. Aunado a ello, en un plazo de dos años, el Tribunal encomendó elaborar, presentar e impulsar, a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, una iniciativa de reforma a la “Ley Federal Para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal” para que “incluya los parámetros y estándares internacionales sobre la materia para la creación y operación efectiva de un Mecanismo de Protección a Testigos”⁶⁶.

Con relación a la iniciativa de reforma de la Ley Federal para la protección a personas que intervienen en el procedimiento penal, el Estado indicó en su informe que durante una reunión de fecha 12 de octubre “del presente año”, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal analizaría las propuestas presentadas por la representación⁶⁷.

Al respecto, las representantes advertimos que el Estado mexicano no hace referencia a la creación e implementación del Mecanismo de Protección de Testigos dentro de su informe. De acuerdo con lo informado por el Estado en el marco de las reuniones de seguimiento sostenidas hasta la fecha, la medida quedó a cargo de la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República; sin embargo, dicha instancia de gobierno no ha entregado ninguna propuesta, a pesar de haber transcurrido el plazo de un año dispuesto por este Tribunal.

Aunado a lo anterior, resulta preocupante que con relación a la iniciativa de reforma a la Ley Federal que regula la materia, tampoco exista ninguna acción o propuesta concreta

⁶⁵ Corte IDH. *Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Serie C No. 447, párr. 177, 5).

⁶⁶ *Ibidem.*, párr. 177, 7).

⁶⁷ Informe del Estado mexicano de fecha 18 de enero de 2023. *Garantías de No Repetición*. Pág. 38.

por parte del Estado hasta la fecha; a pesar del vencimiento del plazo de un año en el que debía hacerse.

En virtud de lo antes indicado, solicitamos a esta Alto Tribunal que declare el incumplimiento por parte del Estado mexicano de los puntos resolutive décimo séptimo y décimo noveno de la Sentencia del presente caso. Asimismo, requiera información detallada sobre las acciones que el Estado adopte o tenga previsto adoptar para la elaboración de la iniciativa de reforma encomendada, así como la creación e implementación del Mecanismo de Protección de Testigos.

En su oportunidad, recuerde al Estado que el cumplimiento de lo ordenado no recaer exclusivamente en una dependencia específica, de manera que la falta de acción por parte de la citada Consejería Jurídica no constituye óbice para que el Estado, por medio de otras de sus autoridades, adopte acciones para el cumplimiento de la Sentencia.

6. Elaborar, presentar e impulsar una iniciativa de reforma constitucional para dotar de autonomía e independencia a los Servicios Periciales

Como garantía de no repetición, este Alto Tribunal ordenó al Estado mexicano que, en un plazo de dos años, elaborara, presentara e impulsara, a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, una iniciativa de reforma constitucional para dotar de autonomía e independencia a los Servicios Periciales, como órganos especializados, imparciales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, los cuales gozarán de plena autonomía técnica y de gestión, así como de capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna⁶⁸.

El Estado ha indicado en su informe que, el 11 de octubre de 2022, las representantes compartimos al Estado insumos para el cumplimiento de lo ordenado por este Tribunal, incluida una propuesta de reforma constitucional; y, al día siguiente, se celebró una reunión a efecto de que las representantes expusiéramos los insumos y someterlos al análisis de la Consejería⁶⁹. Agrega que, el 21 de diciembre de 2022, la citada Consejería Jurídica informó que analizó formalmente las iniciativas y que la propuesta de las representantes de crear un órgano autónomo extiende los términos del fallo internacional, al mismo tiempo que afirma que “se ha constatado que la creación de órganos autónomos, no ha logrado enfrentar satisfactoriamente los retos por los que fueron creados (sic)”⁷⁰.

En línea de lo anterior, sostiene que la garantía de eficiencia, objetividad y pertinencia técnica de los servicios periciales puede garantizarse a través del diseño tanto del procedimiento y de forma en que se levantan, conservan y trasladan los medios de prueba en la fase de instrucción penal, así como en el momento en que titulares del

⁶⁸ Corte IDH. *Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Serie C No. 447, párr. 177, 6).

⁶⁹ Informe del Estado mexicano de fecha 18 de enero de 2023. *Garantías de No Repetición*. Págs. 34 -35.

⁷⁰ *Ibidem.*, pág. 35.

ministerio público y juzgados penales tienen contacto con dichos medios de prueba⁷¹. En consecuencia, señala que “más que crear un órgano autónomo, deberá garantizarse la debida autonomía funcional de los servicios periciales para una adecuada valoración posterior”⁷².

Sin perjuicio de lo anterior, el Estado informa que, el 26 de abril de 2022, se presentó un proyecto ante el Senado del República por el cual se busca reformar la Constitución, en el sentido de dar facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de servicios periciales y obligar que las constituciones locales establezcan organismos de servicios periciales autónomos, especializados e imparciales de auxilio técnico y científico del Ministerio Público; con lo que considera que ha dado cumplimiento parcial al punto resolutivo décimo octavo de la Sentencia de este Tribunal⁷³.

Al respecto, las representantes vemos pertinente destacar que fue el Estado, a través de su Consejería Jurídica, quien nos requirió aportar insumos para la elaboración de una propuesta de reforma constitucional. En cumplimiento de tal requerimiento, esta representación realizó un estudio sobre los requerimientos mínimos para garantizar la autonomía e independencia de servicios periciales forenses, a la vez de identificar buenas prácticas adoptadas en otros países de América Latina para garantizar el adecuado funcionamiento de los servicios periciales. A partir de este estudio, esta representación elaboró una propuesta concreta de reforma constitucional para dar cumplimiento a esta medida de reparación.

En las diversas reuniones sostenidas con el Estado, se acordó que la Consejería Jurídica de Presidencia revisaría los insumos realizados por la representación y realizaría sus observaciones. Sin embargo, hasta el momento la Consejería Jurídica no ha entregado sus observaciones o contrapropuesta por escrito, ni celebrado una reunión de seguimiento. Por el contrario, las partes acordaron sostener una reunión de seguimiento en octubre de 2022⁷⁴, que no se realizó, y para la reunión convocada por la UDDH-SEGOB el 23 de febrero de 2023, la Consejería Jurídica simplemente canceló su asistencia⁷⁵.

De acuerdo con lo establecido por este Tribunal la reforma constitucional debe ser elaborada, presentada e impulsada “a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”⁷⁶; sin embargo, esta área de gobierno no ha realizado ninguna acción positiva para dar cumplimiento a lo establecido en la sentencia.

En esa línea, pese a las consideraciones de la Consejería Jurídica que han sido citadas en el informe estatal, ésta en ningún momento elaboró una propuesta concreta y

⁷¹ Ibidem., pág. 35.

⁷² Ibidem., pág. 35 – 36.

⁷³ Ibidem., pág. 36 – 38.

⁷⁴ **Anexo 11.** Minuta de reunión de fecha 12 de octubre de 2022.

⁷⁵ **Anexo 12.** Correo electrónico en el que se cancela la reunión programada el 23 de febrero.

⁷⁶ Corte IDH. *Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Serie C No. 447, párr. 177, 6

alternativa para garantizar, al menos, una autonomía funcional de los servicios periciales forenses. Para esta representación, la propuesta de garantizar solo una autonomía funcional equivale a proponer su configuración como organismo incompleto, lo que implicaría establecer una institución vulnerable u sujeta a las decisiones del gobierno en turno. Asimismo, aunque se afirma que los órganos autónomos no han funcionado, no aporta información objetiva que así lo acredite.

En cualquier caso, la autonomía se refiere principalmente a la no dependencia de los servicios periciales de ninguna institución gubernamental o estatal, a nivel local o federal, esto con el objetivo de alejarlas de cualquier influencia del poder político, económico, criminal, público y en general cualquier tipo de contaminación del proceso de investigación⁷⁷. Por tanto, la autonomía no se agota en lo funcional como sugiere el Estado, sino que comprende autonomía jurídico-normativa, financiera, administrativa-organizativa⁷⁸.

Aunado a lo anterior, lo ordenado por el Tribunal no queda satisfecho con la garantía de autonomía sino también de independencia; y esta implica que ningún funcionario/a de cualquier otra institución tenga la “posibilidad de interferir en su accionar, ya sea ejerciendo el poder de vigilancia o bien impartiendo órdenes o instrucciones”⁷⁹.

En línea con lo anterior, la Sentencia de este Tribunal ha sido explícita al precisar que la independencia y autonomía de los servicios forenses implicaba “órganos especializados, imparciales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, los cuales gozarán de plena autonomía técnica y de gestión, así como de capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna”⁸⁰. En consecuencia, la negativa del Estado en constituir servicios periciales como órgano autónomo es abiertamente contrastante con lo ordenado por el Tribunal.

Adicionalmente, las deficiencias de los servicios periciales forenses en México y la forma de superarlas no solo han sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal. Así, en 2015, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes -GIEI- para el caso Ayotzinapa recomendó al Estado de México:

Contar con un organismo pericial y forense autónomo y competente, a **nivel federal** como en los diferentes estados. Dicha entidad debe contar con autonomía administrativa y financiera sin depender de ningún organismo investigativo o judicial. Además, debe tener la capacidad técnica, científica y profesional para desarrollar sus labores; debe tener personal capacitado y contar un trabajo diseñado con base en los protocolos internacionales y cumpliendo los estándares en las diferentes materias⁸¹.

⁷⁷ Anexo 36 del Informe del Estado mexicano de fecha 18 de enero de 2023. Pág. 9.

⁷⁸ Ibidem., págs. 10 – 11.

⁷⁹ Ibidem., pág. 14.

⁸⁰ Corte IDH. *Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Serie C No. 447, párr. 177, 6).

⁸¹ GIEI. Informe Ayotzinapa. México. Pág. 358. Disponible en: <https://centroprodh.org.mx/GIEI/?p=242>

En línea con lo anterior, esta representación insiste en que la garantía e independencia de los servicios periciales en México requiere de la configuración de estos como órgano autónomo pleno.

Sobre la iniciativa de reforma constitucional a la que se refiere el Estado en su informe, cabe destacar que esta ha sido promovida por el senador de la República Miguel Ángel Mancera Espinosa, quien fue Procurador de Justicia de la Ciudad de México en los años en que se investigó lo sucedido contra la señora Digna Ochoa y cuando se determinó el último no ejercicio de la acción penal en el marco de la investigación de su asesinato (año 2010)⁸². Además, fue figura clave para no reabrir la investigación y desechar los peritajes particulares exhibidos para contrarrestar la teoría de los hechos sostenida por la Institución a su cargo⁸³. Motivo por el cual, el caso llegó a instancias Internacionales.

En consecuencia, al margen de lo técnico o sustantivo, para las víctimas es revictimizante e inaceptable que una persona que tuvo un rol clave en los hechos del caso sea quien ha diseñado y actualmente promueve la reforma constitucional con la que el Estado mexicano pretende dar cumplimiento a una de las medidas ordenadas por este Tribunal. Además de considerar el hecho de que el senador que realiza la propuesta en México, representa a un partido político que carece de apoyo de otras fuerzas políticas y del partido mismo; con lo cual la aprobación a la reforma sería inalcanzable.

En virtud de lo antes indicado, solicitamos a este Alto Tribunal que considere como pendiente de cumplimiento el punto resolutivo décimo octavo de la Sentencia dictada en el presente caso. Asimismo, llame la atención del Estado mexicano en cuanto a la necesidad de que las acciones adoptadas para cumplimiento de lo ordenado no se lleven a cabo de manera que, aun de manera simbólica, resulten revictimizantes para las víctimas indirectas.

7. Protocolo específico y especializado para la investigación de ataques contra las defensoras y defensores de derechos humanos; plan de capacitación y sistema de indicadores sobre su efectividad

De conformidad con la sentencia dictada por este Alto Tribunal en el caso de la referencia, el Estado mexicano tiene la obligación de crear e implementar a nivel federal un protocolo específico y especializado para la investigación de ataques contra las

⁸² El Economista. Digna Ochoa tenía tendencias suicidas: PGJDF. 30 de noviembre de 2010. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Digna-Ochoa-tenia-tendencias-suicidas-PGJDF-20101130-0094.html>; La Jornada. Las complicidades alejan la justicia: familiares de Ochoa. 13 de diciembre de 2010. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2010/12/13/politica/014n1pol>; La Jornada. Justicia Federal tenía la última palabra en caso Digna Ochoa. 28 de noviembre de 2010. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2010/11/28/opinion>

⁸³ La Jornada. Las complicidades alejan la justicia: familiares de Ochoa. 13 de diciembre de 2010. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2010/12/13/politica/014n1pol>

defensoras y defensores de derechos humanos⁸⁴. Asimismo, debe realizar un plan de capacitación del personal de investigación sobre el protocolo referido y crear un sistema de indicadores que permitan medir la efectividad del protocolo⁸⁵.

En su informe, el Estado señala que, derivado de las reuniones celebradas entre las autoridades, víctimas y sus representantes, se acordó que la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJCDMX) enviaría una propuesta de protocolo específico y especializado para la investigación de ataques contra las personas defensoras y defensores de derechos humanos. De acuerdo con el Estado, la FGJCDMX se encuentra a la espera de una reunión de la Secretaría Técnica para que valore este punto y, agrega que, aunque la representación solicitó ir trabajando un borrador, aún no existe una postura definida por parte de la Fiscalía⁸⁶.

En primer lugar, de acuerdo con lo establecido por la Corte IDH, el protocolo debe establecerse a nivel federal, es decir, no es una medida que le corresponda cumplir únicamente a una Fiscalía local, sino que el cumplimiento debe impactar en la labor de cualquiera de las Fiscalías que forman parte del Estado mexicano. En consecuencia, es motivo de preocupación que el Estado no aporte información más allá de lo relacionado con la ausencia de una postura definida por parte de la Fiscalía local frente al requerimiento de esta representación de avanzar con la elaboración de un borrador.

En segundo lugar, hacemos del conocimiento de este Tribunal que, durante una reunión celebrada entre las partes el pasado 3 de febrero de 2023, las representaciones insistimos en la necesidad de que se inicie la elaboración del referido protocolo⁸⁷. A tal efecto, solicitamos que, como primer paso, se elabore un índice de contenido por parte del Estado que sea sometido a nuestra consideración, a la vez que indicamos que, desde CEJIL, se ha elaborado el “Protocolo de la Esperanza” como herramienta para la investigación de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos y que, en consecuencia, podría ser utilizado como insumo para la elaboración del protocolo de investigación ordenado por este Tribunal⁸⁸.

En virtud de lo antes indicado, los puntos resolutivos vigésimo y vigésimo primero de la Sentencia dictada por este Tribunal en el caso de la referencia, continúan pendientes de cumplimiento por parte del Estado mexicano. Por tanto, es pertinente que la Honorable Corte que inste al Estado para que, a la brevedad, inicie la elaboración del protocolo específico y especializado para la investigación de ataques contra personas defensoras.

III. Anexos

⁸⁴ Corte IDH. *Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Serie C No. 447, punto resolutivo vigésimo.

⁸⁵ *Ibidem.*, punto resolutivo vigésimo primero.

⁸⁶ Informe del Estado mexicano de fecha 18 de enero de 2023. *Garantías de No Repetición*. Pág. 39.

⁸⁷ **Anexo 9**. Minuta de reunión de fecha 3 de febrero de 2023.

⁸⁸ *Idem.*

Anexo 9. Minuta de reunión de fecha 3 de febrero de 2023.

Anexo 10. Observaciones de las representantes a la propuesta de plan de fortalecimiento de MPPDDHyP.

Anexo 11. Minuta de reunión de fecha 12 de octubre de 2022.

Anexo 12. Correo electrónico en el que se cancela la reunión programada para el 23 de febrero de 2023.

IV. Petitorio

Por todo lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicitamos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que:

PRIMERO. Tenga por presentadas nuestras observaciones al informe estatal e incorpore el escrito a ambos expedientes para los efectos pertinentes.

SEGUNDO. Declare que el Estado mexicano ha dado cumplimiento a lo ordenado por este Tribunal en el punto resolutivo 11 de la sentencia del caso Digna Ochoa y Familiares.

TERCERO. Declare que el Estado mexicano ha dado cumplimiento parcial a lo ordenado en los puntos resolutivos 15 y de la sentencia del caso Digna Ochoa y Familiares.

CUARTO. Declare el incumplimiento por parte del Estado mexicano de lo ordenado por este Tribunal en los puntos resolutivos 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la sentencia del caso del caso Digna Ochoa y Familiares.

QUINTO. Mantenga abierta la supervisión de cumplimiento respecto de las medidas de reparación ordenadas en los puntos resolutivos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 .

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para reiterarle las muestras de nuestra más alta consideración y estima.

Atentamente,

Karla Micheel Salas
Acción_dh

P/Viviana Krsticevic
Viviana Krsticevic
CEJIL

David Peña
Acción_dh

P/Marcela Martino
Marcela Martino
CEJIL

Leonardo Rodríguez
Acción_dh

P/Lucas Mantelli
Lucas Mantelli
CEJIL

Lady Guzmán
CEJIL

ANEXO 9



MINUTA EJECUTIVA Sentencia Digna Ochoa y familiares y otros vs México

Siendo las 16:00 horas del 03 de febrero de 2023, se celebró una reunión presencial en el Salón Abascal del Complejo Bucareli con la representación – Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional -, esta Coordinación esta Coordinación para la Atención de Casos en Organismos Internacionales de Derechos Humanos (CACOIDH) y personal del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Mecanismo). En dicha reunión se contó con la participación de:

- Por parte de la representación: Karla Micheel Salas y María Abigail Rodríguez Velázquez; Lady Guzmán Marengo.
- Por parte de la CACOIDH: Nancy Desiderio Noyola, Coordinadora para la Atención de Casos en Organismos Internacionales de Derechos Humanos; Carolina Hernández Nieto, Directora de Resoluciones Internacionales y Monserrat Topacio León García, subdirectora de área.
- Por parte del Mecanismo: Irasema Yasmín Zavaleta Villalpando.

Manifestaciones

La reunión se celebró con el objetivo de dar seguimiento a los resolutivos pendientes de cumplimiento, ordenados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de referencia, así como se hizo de su conocimiento que el pasado 12 de enero esta Coordinación remitió el primer informe estatal a la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia para que por medio de su conducto, se remitieran los insumos a la Corte.

En ese sentido, durante la reunión se abordaron los siguientes puntos:

- **Investigaciones para determinar las circunstancias de la muerte de la señora Digna Ochoa (Resolutivo 9).**

Sobre el presente rubro, la representación señaló que es de su interés la celebración de una reunión posterior en la que se encuentre la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México debido a que la Unidad Especializada para el caso Digna Ochoa ha realizado notificaciones debidas, ara solicitar la comparecencia del señor Jesús Ochoa ante la autoridad ministerial, con el argumento de desconocer el domicilio correcto del señor Jesús y/o de su asesoría jurídica en México

Particularmente las diligencias acaecidas el día 10 de noviembre de 2022, donde un elemento de policía de investigación integrante de la Unidad Especializada para la investigación del caso de Digna Ochoa, acudió a un domicilio particular de los abogados de GADH, a llevar la notificación mencionada, preguntar sobre el modus vivendi de los abogados y permaneciendo en el lugar por un tiempo prolongado revisando a modo de vigilancia. Lo anterior, recordando que el domicilio para recibir notificaciones está plasmado en el expediente de investigación, así como en el llevado ante los organismos Internacionales.



- **El Estado diseñará reconocimiento en materia de defensa de derechos humanos que llevará por nombre “Digna Ochoa y Plácido” (Resolutivo 13).**

Sobre el presente rubro, la Coordinación hizo del conocimiento de la representación que para la reformulación de la propuesta de reconocimiento, tomó en cuenta las observaciones y comentarios emitidos por estas, en el escrito de 05 de agosto de 2022.

No obstante, se informó que por lo que hace a la propuesta de premio consistente en un la erogación de la cantidad total de \$70,000.00 (mil pesos 00/100 M.N.), no sería posible asegurar la entrega de dicho monto por lo que convida a pensar en otras alternativas de premio.

- **El Estado diseñará e implementará una campaña para reconocer la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos (Resolutivo 14).**

Por su parte, el Mecanismo refrendó que actualmente se encuentran realizando una campaña junto con el Fondo Europeo y con la participación de Naciones Unidas, para el reconocimiento de la labor de personas defensoras de derechos humanos.

No obstante, la representación solicitó respetar el acuerdo que se tuvo en reunión inicial con el Titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, en la que se acordó realizar una campaña independiente y al respecto, sería el Mecanismo quien deba realizar una propuesta de campaña. Por lo anterior, la representación solicitó retomar el acuerdo de la reunión celebrada el pasado 02 de febrero de 2022.

- **El Estado otorgará el nombre de “Digna Ochoa y Plácido” a una calle de Misantla, Veracruz y en la Ciudad de México (Resolutivo 15).**

Sobre el presente rubro, esta Coordinación informó a la representación los problemas a los que se ha enfrentado el municipio de Misantla, específicamente con los habitantes de la calle Carlos Salinas de Gortari, debido a que existe una inconformidad de estos con el cambio de calle. Por lo anterior, se informó que se buscará una reunión o en su caso, realizar un censo para determinar qué grupo de la referida calle, se encuentra inconforme y explorar vías de solución.

Al respecto, la representación señaló su interés de sostener una reunión virtual con las autoridades de Misantla, así como, por parte del gobierno de la Ciudad de México se encuentra pendiente el acto de develación prometido durante el acto de disculpa pública y responsabilidad, de quien también se solicitó una reunión

- **El Estado elaborará un plan de fortalecimiento calendarizado del “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”**

Esta Coordinación informó que, trasladó al personal del Mecanismo las observaciones remitidas por la representación en dicho rubro, sin embargo, las representantes del caso, subrayaron que, la sentencia dictada por la Corte señaló que el fortalecimiento debía retomar las recomendaciones y propuestas de los peritos Erika Guevara Rosas y Michel Forst, así como las recomendaciones formuladas por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el año 2019.



Al respecto, la representante del Mecanismo tomó nota de la solicitud y desde la Coordinación se hará llegar los peritajes presentados a lo largo del litigio.

- **El Estado deberá crear e implementar un “Mecanismo de Protección de Testigos que intervengan en el Procedimiento Penal**

Sobre este Mecanismo, la representación exhortó a que se busque entablar una ruta de trabajo con la Fiscalía General de la República así como con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, ya que hasta el momento no ha habido avances por parte de la Fiscalía Capitalina, ya que se trata de un resolutive de cumplimiento Nacional

- **El Estado deberá elaborar, presentar e impulsar, a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, una iniciativa de reforma constitucional para dotar de autonomía e independencia a los Servicios Periciales, así como de reforma a la “Ley Federal Para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal”.**

Sobre este punto, se informó a la representación que no ha existido comunicación con la Consejería Jurídica luego de la reunión en la que se entregaron los insumos generados por CEJIL y GADH. Al respecto, la representación señaló que incidirán de manera directa con la Consejera para que se pueda establecer una mesa de trabajo en los próximos días.

- **El Estado debe crear e implementar a nivel federal, en un plazo no superior a dos años, un protocolo específico y especializado para la investigación de ataques contra las defensoras y defensores de derechos humanos;**

Por parte del Mecanismo, se compartió el proceso de trabajo que se está teniendo para la creación de una nueva Ley General en materia de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, en las que será fundamental prever la figura de este protocolo. Al respecto, CEJIL indicó que -con independencia del proceso relacionado con la nueva Ley General, en la se podría anticipar el carácter vinculante del protocolo ordenado por la Corte IDH- es necesario que se inicie el proceso de elaboración de este. A tal efecto, solicitó que, como primer paso, se elabore un índice de contenido por parte del Estado y que este sea sometido a su consideración. Asimismo, informó que a finales del año 2021 presentaron el “Protocolo Esperanza” que es la primera herramienta internacional para responder a las amenazas en contra de las personas defensoras de derechos humanos.

En ese sentido, la representación solicita se retome este esfuerzo como insumo para el diseño del protocolo ordenado por la Corte IDH.

La reunión finalizó con los siguientes:

Acuerdo Específicos

PRIMERO.- La CACOIDH gestionará una reunión presencial con la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y la Unidad Especializada para el caso Digna Ochoa.

SEGUNDO.- La CACOIDH remitirá a la representación la presentación con las bases de la reformulación del premio “Digna Ochoa y Plácido”, para el análisis del mismo.



TERCERO.- La CACOIDH refrendará al Titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, el acuerdo del pasado 02 de febrero de 2022, para que sea a través del Mecanismo donde se genere una propuesta de campaña independiente.

CUARTO.- La CACOIDH generará una reunión en la que participe la representación y los gobiernos de Mianzta y Ciudad de México, respectivamente, para dialogar sobre los pendientes con relación a los cambios de nomenclatura.

QUINTO.- La CACOIDH refrendará al Mecanismo, la obligación que se tiene para que el plan de fortalecimiento, retome las recomendaciones y propuestas de los peritos Erika Guevara Rosas y Michel Forst.

SEXTO.- La CACOIDH explorará con autoridades federales —Fiscalía y Consejería Jurídica del Ejecutivo— para instaurar una mesa de trabajo en la que se construya la ruta para cumplir con el Mecanismo de Protección de Testigos que intervengan en el Procedimiento Penal.

SÉPTIMO.- Respecto a las iniciativas legislativas, la CACOIDH convocará a la Consejería Jurídica del Ejecutivo a una reunión de trabajo el próximo 23 de febrero a las 17:00 horas.

ÓCTAVO.- La CACOIDH compartirá con el Mecanismo el Protocolo Esperanza para que se retome en los trabajos que realiza para la construcción de una nueva Ley General y en su caso, el protocolo en materia de protección a personas defensoras de derechos humanos.

CONFIDENCIAL

CONFIDENCIAL

ANEXO 10

Ciudad de México y San José, 06 de diciembre de 2022

Mtra. Nancy Desiderio Noyola

Coordinadora para la Atención de Casos en
Organismos Internacionales de DDHH

Ref.: Caso Digna Ochoa y familiares (México)

Observaciones sobre el plan de fortalecimiento del
mecanismo de protección para personas defensoras de
derechos humanos y periodistas

Distinguida Mtra. Desiderio:

Reciba un cordial saludo del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social (Acción DH). Por medio de la presente le dirigimos los comentarios y observaciones que las organizaciones firmantes tenemos sobre el Plan de Fortalecimiento al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que nos fue remitido el pasado 18 de julio de 2022, con motivo de la implementación de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el Caso Digna Ochoa y Familiares vs. México¹.

Como es de su conocimiento, la Corte IDH resolvió en su sentencia del 25 de noviembre de 2021 que, entre otros, el Estado mexicano violó el derecho a la vida y a la protección de la honra y de la dignidad de la Sra. Digna Ochoa y Plácido. La Sra. Ochoa fue asesinada el 19 de octubre de 2001 tras múltiples amenazas y ataques relacionados a su labor de defensa de derechos humanos, que no fueron diligentemente investigados por las autoridades². El tribunal interamericano determinó que, entre otras medidas de reparación, “el Estado elaborará un plan de fortalecimiento calendarizado del ‘Mecanismo de Protección para Personas

¹ Corte IDH. Caso Digna Ochoa y Familiares Vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_447_esp.pdf

² *Ibid.*, Resolutivos 5 y 6.

Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas’, en los términos del párrafo 177.4” de la Sentencia³. Dichos términos establecen que:

En un plazo de dos años, elaborar un plan de fortalecimiento **calendarizado** del “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, **retomando para ello las recomendaciones y propuestas de los peritos** Erika Guevara Rosas y Michel Forst que declararon ante la Corte en el marco del caso, **así como las recomendaciones formuladas por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos** en el año 2019. Dicho plan debe incluir la **asignación de recursos** para el cumplimiento de sus funciones en el territorio nacional, y **establezca plazos anuales para la presentación de informes**⁴.

En ese sentido, estas observaciones se centrarán en los elementos que debe contener el plan de fortalecimiento, según lo determinado por la Corte IDH y distintas técnicas de planeación de políticas públicas. Deben entenderse, entonces, como una primera revisión de la propuesta presentada a estas organizaciones, que no agotará las consideraciones de contenido o mejoras que finalmente incorpore el plan de fortalecimiento. Entre otras cosas, porque, como se abordará *infra*, las organizaciones firmantes consideramos que las prioridades del plan también deberían tomar en cuenta los insumos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ONU-DH), el Consejo Consultivo del Mecanismo de protección (CCMP) y las propias personas beneficiarias de este.

En primer lugar, nos referiremos a los elementos que podrían robustecerse o incluirse en el plan de fortalecimiento afín de clarificar su punto de partida, alcance, ejecución y seguimiento. Las observaciones están organizadas alrededor de cuatro áreas: (i) antecedentes del plan de fortalecimiento y justificación de prioridades; (ii) incorporación de objetivos generales y específicos; (iii) calendarización y presupuesto específico para cada objetivo y actividad; y (iv) un sistema de monitoreo y evaluación.

En segundo lugar, brindaremos nuestra retroalimentación sobre las actividades y procesos incluidos en la versión del plan de fortalecimiento que fue presentado a las organizaciones firmantes. En tercer lugar, y sin excusarnos por anticipado de eventuales observaciones sobre la selección de prioridades del plan de fortalecimiento, analizaremos dos áreas de oportunidad que deberían incluirse en una segunda versión del plan en atención a las recomendaciones principales y coincidentes de la ONU-DH, la perito Érika Guevara y el perito Michael Forst. Finalmente, nos permitiremos dirigirle un par de solicitudes.

³ *Ibíd.*, Resolutivo 16.

⁴ *Ibíd.*, Párrafo 177.4. El resaltado es añadido.

I. Consideraciones generales sobre los elementos técnicos del plan de fortalecimiento

A. Antecedentes y justificación

Las organizaciones valoramos positivamente que, como lo ordenó la Corte IDH, la propuesta de plan de fortalecimiento enuncie el compromiso de atender las recomendaciones del Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas presentado por ONU-DH en 2019⁵. Una segunda versión del plan de fortalecimiento bien podría incluir una referencia a la sentencia del Caso Digna Ochoa y familiares vs. México y el resto de los términos de cumplimiento establecidos por el tribunal. Destacadamente, el deber de retomar las recomendaciones formuladas por la perita Érika Guevara y el perito Michael Forst.

En otro orden de ideas, si bien el diagnóstico de la ONU-DH apunta mejoras que siguen siendo pertinentes, no pasamos por alto que éste fue presentado hace poco más de tres años. Por lo que la propuesta de plan de fortalecimiento se beneficiaría con la inclusión de un apartado de contexto que, entre otras cosas, retome los cambios, avances y posibles retrocesos que ha tenido el mecanismo de protección en el entretiempp. A modo de ejemplo, desde que el diagnóstico de la ONU-DH se publicó, el Congreso mexicano extinguió el fideicomiso que financiaba la operación del mecanismo⁶ y al que la Oficina del Alto Comisionado le dirigió un subapartado y al menos cuatro recomendaciones⁷.

En dicho análisis de contexto sería muy valioso incluir un registro actualizado sobre las agresiones y amenazas que han sufrido las personas defensoras de derechos humanos en fechas posteriores a la emisión del Diagnóstico de ONU-DH, destacando los registros de agresiones en contra de personas que defienden la tierra y el territorio, ya que en ocasiones este tipo de actos de intimidación y ataques no son debidamente clasificados ni registrados en las instancias oficiales.

⁵ ONU-DH. ONU-DH revisa Mecanismo de Protección y realiza 104 recomendaciones para su fortalecimiento. Publicado el 26 de agosto de 2019. Disponible en: <https://hchr.org.mx/comunicados/onu-dh-revisa-mecanismo-de-proteccion-y-realiza-104-recomendaciones-para-su-fortalecimiento/>

⁶ Diario Oficial de la Federación. DECRETO por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (...). Publicado el 06 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020#gsc.tab=0

⁷ ONU-DH. Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Publicado el 26 de agosto de 2019. Disponible en: <https://hchr.org.mx/diagnostico-sobre-el-funcionamiento-del-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>. Páginas 89-91 y 228.

En el mismo sentido, es crucial detallar el estado de cumplimiento de las recomendaciones de la ONU-DH y justificar cuáles son aquellas que se priorizarían y buscarían cumplir o avanzar con el plan de fortalecimiento. Esta correlación entre lo planteado por la ONU-DH y lo propuesto por el Estado debería acompañar la formulación de todo el documento. Es decir, debería existir una línea explícita entre cada objetivo y actividad propuesta y la recomendación o recomendaciones que se buscarían atender. La justificación debería ser particularmente sustantiva para aquellas recomendaciones que, por criterios temporales, materiales y/o de pertinencia, no sean atendidas por el plan. Al respecto, las organizaciones firmantes reconocemos la voluntad del Estado para tomar en cuenta las consideraciones de las organizaciones firmantes en la construcción del plan de fortalecimiento.

En el mismo sentido, sugerimos al Estado que considere requerir también la opinión de, al menos, la ONU-DH y el Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección (CCMP) sobre cuáles serían, a su criterio, las recomendaciones de más urgente implementación, así como las observaciones y recomendaciones que se han generado a raíz de los diversos foros de consulta que sobre este tema ha realizado en fechas recientes el propio Mecanismo.

B. Objetivos generales y específicos

Con relación a esta área, resaltamos la utilidad de las consideraciones que acompañan las acciones propuestas en cada eje de trabajo. Al mismo tiempo, nos llama la atención que la versión revisada por las organizaciones firmantes no cuenta con objetivos generales ni específicos que perfilen con claridad qué cambios esperan producir las distintas medidas que componen el plan de fortalecimiento.

En atención a las buenas prácticas de formulación de proyectos y políticas públicas, todo objetivo, tanto general como específico, debe cumplir con los criterios SMART (por su acrónimo en inglés)⁸. Esto es que debe ser específico, medible, alcanzable, relevante y acotado en el tiempo. Que un objetivo sea específico quiere decir que debe ser preciso sobre cómo, cuándo y dónde va a cambiar la situación que se propone⁹. Con relación a la medición, las buenas prácticas apuntan a que los objetivos deben establecer metas que se puedan medir con datos e indicadores confiables¹⁰. Al respecto de si es alcanzable, se supone que los objetivos deben poderse cumplir e indicar, con apoyo de las actividades, cuál es la ruta para

⁸ PNUD. Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results. Publicado en 2009. Disponible en: <http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf>. Página 58. Ver también: CONEVAL. Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales. Publicado en 2014. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_A_PROBACION_DE_INDICADORES.pdf

⁹ *Ibíd.*, Página 41.

¹⁰ *Ibíd.*

hacerlo¹¹. Por otro lado, un objetivo es acotado en el tiempo si está limitado a un periodo oportuno y específico¹².

Finalmente, un objetivo es relevante cuando es pertinente, importante y si refleja resultados significativos¹³. Para esto último, insistimos en la importancia de que el alcance del plan de fortalecimiento cuente, en algún punto de su definición, con la retroalimentación de la ONU-DH y el Consejo Consultivo del Mecanismo. En este punto, las organizaciones firmantes también alentamos que se establezcan medios y/o espacios para la validación de los objetivos generales y específicos por parte de un grupo nutrido de personas beneficiarias del mecanismo de protección, así como con otros actores o instancias con legítimo interés sobre el funcionamiento de este, en donde será primordial integrar la perspectiva de género y de interculturalidad para la adecuada pertinencia del plan en su conjunto.

Desde la perspectiva de las organizaciones firmantes, el plan de fortalecimiento debería tener un número limitado de objetivos generales que planteen un escenario claro de las mejoras que espera conseguir el mecanismo. Sin perjuicio de consultar y validar a otros actores para este propósito y sin excusarnos por anticipado de comentar futuras versiones de la propuesta de fortalecimiento, desde CEJIL y Acción DH consideramos clave que el plan se proponga objetivos con relación cuando menos a los siguientes aspectos (i) mejorar las condiciones para la defensa de derechos humanos en México a través de la prevención del riesgo para quienes la ejercen; (ii) garantizar el derecho a defender derechos humanos de personas defensoras en riesgo a través de un modelo de protección integral y eficaz orientado a la desactivación de la fuente de riesgo de quienes se incorporen al mecanismo; y (iii) garantizar el acceso a la justicia en los casos de agresiones, amenazas o actos de intimidación en contra de las personas defensoras de derechos humanos, entre otros.

Por su parte, los objetivos específicos de cada eje de trabajo deberían clarificar cuáles son los cambios preliminares por cumplir que llevarían al escenario establecido por los objetivos generales. Entonces, las mejoras específicas bien podrían desglosar las áreas de oportunidad concretas. En la propuesta actual, por ejemplo, ya se enlista la coordinación con las entidades federativas, el fortalecimiento institucional, el marco jurídico, el reconocimiento de la labor de defensa de derechos humanos, entre otras.

C. Calendarización y presupuesto

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

En tercer lugar, reconocemos que la mayoría de las actividades enlistadas en esta propuesta de plan de fortalecimiento identifican un horizonte temporal para su cumplimiento. Esto es particularmente relevante en tanto la Corte IDH determinó que el Estado debe “elaborar un plan de fortalecimiento **calendarizado**”. En términos de áreas de oportunidad, las organizaciones firmantes consideramos que el plan se robustecería al contar con un horizonte temporal general para su ejecución; y no solo por actividades. Además de los plazos anuales mandatados por la Corte IDH para presentar informes de cumplimiento del plan, éste debería fijarse una línea de tiempo que llegue, al menos, al cierre de la presente administración federal e idealmente una ruta de trabajo que refleje el compromiso del Estado de forma transexenal.

En términos de la calendarización de los procesos dentro de cada objetivo específico, consideramos que la implementación sería más puntual si se adopta la unidad temporal trimestral, en lugar de semestral como está en la propuesta actual. Sin perjuicio de acumular e identificar también metas semestrales y anuales, esto permitiría un mejor seguimiento de la implementación y sincronía con la programación y asignación presupuestaria de la administración pública federal. Finalmente, el plan se beneficiaría de contar en un anexo con un solo cronograma que compile, por lo menos, los tiempos de ejecución, metas, presupuestos y responsables de cada actividad de los objetivos específicos.

Al igual que la calendarización y como se refirió *supra*, la Corte IDH también estableció que el plan de fortalecimiento “debe incluir la asignación de recursos para el cumplimiento de sus funciones”. Al respecto, celebramos que el plan identifique como actividad de fortalecimiento institucional el realizar las gestiones correspondientes para el “incremento o reasignación del presupuesto”.

Sin embargo, observamos que ninguna de las actividades incluidas en el plan cuenta ya con la estimación del **presupuesto** que egresaría. En estos términos, la propuesta actual no solo tendría pendiente cumplir lo requerido por la Corte IDH, sino que sería potencialmente inviable al no asegurar el debido financiamiento para su ejecución.

Reconociendo que la definición presupuestaria es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados¹⁴, reiteramos que la sentencia dictada por la Corte IDH es de obligatorio cumplimiento para el Estado mexicano en su conjunto y, como tal, la debida asignación de los recursos necesarios a la propuesta de fortalecimiento del mecanismo de protección que finalmente se adopte.

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 74. Fracción IV.

En ese sentido, las organizaciones firmantes subrayamos la importancia de que, en el ámbito de sus facultades, la Subsecretaría de derechos humanos, población y migración, formule un plan de fortalecimiento que detalle, justifique y maximice las asignaciones presupuestarias de forma multianual; e identifique escenarios o rutas de acción en caso de un financiamiento subóptimo.

En lo inmediato, sería conveniente asignar o reasignar las partidas aprobadas en el Presupuesto de Egreso de la Federación de 2023 para asegurar que todas las acciones del plan de fortalecimiento cuentan con el máximo financiamiento posible. En el mismo sentido, será crucial prever e implementar medidas programáticas, idealmente en consulta con organizaciones civiles y partes interesadas, que garanticen la suficiencia y progresividad presupuestal del plan de fortalecimiento en los ejercicios fiscales subsecuentes.

D. Monitoreo y evaluación

Otro elemento destacado por la Corte IDH con relación al plan tiene que ver con que éste “establezca plazos anuales para la presentación de informes”. Para tales efectos, sería oportuno que el plan de fortalecimiento incluya un apartado específico en el que se definan los medios y tiempos en los que reportará y rendirá cuentas sobre los avances de este. A juicio de las organizaciones firmantes, los informes no deberían ser exclusivamente un reporte de actividades de ejecución, sino un instrumento de medición sobre el avance en los cambios esperados y establecidos en el propio plan. Para ello, es indispensable que el plan incluya una matriz de monitoreo y evaluación (M&E) con indicadores de tipo resultado al nivel de los objetivos generales y específicos.

Según el manual de indicadores de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los indicadores de tipo resultado son aquellos que permiten medir cambios en la población objetivo o en la garantía de derechos humanos¹⁵. En contraposición a los indicadores de proceso o producto, que miden actividades o cuestiones materiales, los indicadores de resultado cuantifican o cualifican el efecto de las actividades o productos ejecutados en determinado plan¹⁶. Aun cuando la matriz M&E del plan podría incluir indicadores de producto o proceso, para las organizaciones firmantes es indispensable que haya por lo menos un indicador de tipo resultado asociado a cada objetivo general y específico del plan.

¹⁵ OACNUDH. Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación. HR/PUB/12/5. Publicado en Nueva York y Ginebra en 2012. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/Human_rights_indicators_sp.pdf. Páginas 40-42.

¹⁶ *Ibíd.*

Al igual que los objetivos, los indicadores deberían formularse siguiendo las buenas prácticas de la planeación de proyectos y políticas públicas. Destacadamente la incorporación de los criterios CREMAC, que señalan que todo indicador debe ser Claro, Relevante, Económico, Medible, Adecuado y con una Contribución marginal. Un indicador es claro cuando puede ser entendido por cualquier persona, sea o no parte de la institución responsable de la ejecución del plan; es decir, cuando el indicador es preciso e inequívoco¹⁷. La relevancia de un indicador está determinada por la relación que guarda con el objetivo; es decir, si es adecuado para medir lo que el objetivo se propuso¹⁸. Lo económico está determinado por qué tan asequible es la producción o recolección de información de un indicador mientras que lo medible está en función de si el indicador puede ser objeto de evaluaciones independientes¹⁹. Finalmente, la contribución marginal destaca el valor agregado de un indicador adoptado con relación a los seleccionados previamente; es decir, qué tanta nueva información, y de qué valor, suma a lo que el sistema de monitoreo y evaluación ya está midiendo²⁰.

La construcción del sistema de monitoreo y evaluación del plan bien podría fortalecerse con la asesoría de alguna unidad especializada del propio Estado; o de alguna persona especialista colaboradora de organismos internacionales. En cualquier caso, una vez definida, la matriz de M&E debería estructurarse en forma de Marco Lógico o Teoría de Cambio²¹, haciendo una relación clara entre los indicadores y los objetivos generales y específicos del plan. Por lo menos, esta matriz debe identificar, indicador a indicador, cuál es la meta, final, anual y, cuando corresponda, semestral o trimestral; cuál es la fuente de información para medir su cumplimiento; cómo se recolectará esta información; qué unidad o instancia es responsable de recolectarlo; y cada cuánto tiempo se recolectará. Los recursos de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

¹⁷ Op. Cit., Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales, Páginas 42-43. Ver también: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos. Recuperado el 09 de septiembre de 2022. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_ind_estrategicos20100823.pdf

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Tanto la metodología de Marco Lógico como la de Teoría de explican cómo se entiende que las actividades programadas y ejecutadas producen una serie de resultados que contribuyen a lograr los cambios o impactos finales previstos de un plan. En este contexto, son instrumentos útiles para describir el flujo de cambio esperado y cómo se medirá cada una de las etapas del proceso para llegar a los objetivos generales o finales de la intervención para el fortalecimiento del mecanismo. Ver más: UNICEF. Síntesis metodológicas. Sinopsis de la evaluación de impacto n.º 2. La teoría del cambio. Recuperado el 12 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf

podrían ser una buena guía sobre los elementos que debería considerar esta matriz²².

Para cumplir con lo anterior, el plan de fortalecimiento representa una oportunidad para afianzar el sistema de monitoreo y evaluación que preliminarmente se ha formulado junto a organizaciones civiles y la ONU-DH para darle seguimiento a las recomendaciones del Diagnóstico. No obviamos que ese sistema debería contar con el mismo ejercicio de actualización al que se hizo referencia en el apartado de antecedentes y justificación, así como de una debida socialización con esta representación y otros actores interesados. Sin embargo, darle seguimiento a esa propuesta podría asegurar un vínculo entre el plan y las mismas recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado. Además de que, al tratarse de un proceso que ya está en construcción, abonaría a dar debido cumplimiento al plazo de dos años establecido por la Corte IDH para la elaboración del plan de fortalecimiento.

Finalmente, si bien el tribunal interamericano fijó ya el requerimiento de informes anuales para reportar avances, se haría bien al considerar informes de ejecución presupuestal de naturaleza trimestral o, al menos, semestral.

II. Retroalimentación sobre las actividades y procesos contenidos en el plan de fortalecimiento presentado a las organizaciones

A. Sobre el eje de protección

Según la versión que fue presentada a las organizaciones, el eje de protección contempla dos líneas de trabajo: la coordinación con las entidades federativas; y el fortalecimiento del marco jurídico. Para las organizaciones firmantes, trabajar en estas líneas es un acierto, más allá de que insistimos en la importancia de contar con los insumos de la ONU-DH, el CCMP y las personas beneficiarias.

Al valorar las acciones propuestas en el eje de protección, las organizaciones tomamos en cuenta lo que la ONU-DH planteó en sus recomendaciones I.13 y I.14:

I.13. Realizar al menos un encuentro anual entre el Mecanismo, la CONAGO [Coordinación Nacional de Gobernadores] y las autoridades para analizar y fortalecer su colaboración con el fin de:

- a. Evaluar periódicamente el cumplimiento del protocolo de coordinación nacional y de los convenios de colaboración con las entidades federativas. Dicha evaluación debe incluir información sobre las capacidades de las UEP [Unidades Estatales de

²² CONEVAL. Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Publicado en México el 2013. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

- Protección] (recursos humanos, materiales, capacitación, estructura, etc) y valorar su respuesta en términos de implementación efectiva de medidas, de reacción a emergencias y de coordinación para la construcción de estrategias de prevención.
- b. Capacitar periódicamente a las autoridades locales en diferentes materias referentes a la coordinación con el mecanismo.
 - c. Ampliar el protocolo e incluir información que oriente la coordinación entre autoridades estatales y municipales.
- I.14. Fomentar, cuando sea necesario, el fortalecimiento del marco normativo estatal en cuanto a la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, desincentivando la creación de mecanismos locales y promoviendo la protección integral coordinando con el Mecanismo a través de las UEP.
- a. Asegurar que todas las entidades federativas tienen una UEP y asignar el personal y los recursos necesarios para su funcionamiento adecuado,
 - b. Desarrollar principios orientadores para el fortalecimiento de las UEP y compartirlos con las entidades federativas.²³

Con base en estas recomendaciones, nos permitimos resaltar la importancia de que el plan no se limite a seguir suscribiendo convenios de colaboración con las entidades federativas y a seguir socializando el protocolo de coordinación para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas entre el Mecanismo federal y las UEP. Además de eso, es muy importante que el plan retome la recomendación de la ONU-DH con relación a evaluar el cumplimiento de los convenios de colaboración y del protocolo mismo. Para ello, se podría incorporar como tarea concreta la elaboración de un diagnóstico sobre las capacidades de las Unidades Estatales de Protección en los términos señalados por la ONU-DH, añadiendo el estado del marco normativo por entidad federativa.

Indistintamente del panorama que revele el diagnóstico, el plan de fortalecimiento podría proponerse desde un inicio realizar las gestiones a su alcance para asegurar el financiamiento regular y suficiente de las UEP. A través de partidas específicas en el o los programas de transferencias a las entidades federativas que resulten convenientes.

Con relación a la implementación del protocolo de coordinación, sería saludable que el Mecanismo impulse la realización de una evaluación independiente. Ésta no solo debería presentar hallazgos dentro de un periodo de análisis determinado, sino que debería definir mecanismos para el intercambio regular de información entre las

²³ Op. Cit., Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Página 230.

UEP y el mecanismo, así como evaluaciones periódicas. Especialmente tras la desintegración política de la CONAGO²⁴.

Finalmente, sobre el fortalecimiento del marco jurídico y la decisión de impulsar una Ley General de protección a personas defensoras y periodistas, las organizaciones firmantes no dejamos pasar la oportunidad para enfatizar la recomendación de la ONU-DH al respecto de que las modificaciones legislativas deberían hacerse “desincentivando la creación de mecanismos locales y promoviendo la protección integral coordinando con el Mecanismo a través de las UEP”²⁵. Además de señalar la dispersión de responsabilidades y de recursos que implicaría, la ONU-DH reiteró una de las preocupaciones que colectivos, organizaciones y personas defensoras han planteado reiteradamente en los diálogos regionales convocados por el Mecanismo de protección: las autoridades locales son quienes dirigen la mayoría de las agresiones contra personas defensoras en riesgo. Por ello, asignarles la responsabilidad primera de protección representa una grave amenaza para su integridad y la garantía de su derecho a defender derechos humanos.

Más allá del diseño institucional que se plantee en la iniciativa de ley general, el plan de fortalecimiento debería considerar el diseño de una metodología abierta y participativa sobre cómo se retomará la información que se presenten en los diálogos convocados por el Estado. Asimismo, debería contemplar, como actividad específica, la formulación de una ruta específica para validar la propuesta de iniciativa de ley con las personas beneficiarias del Mecanismo, personas y organizaciones defensoras en general y organismos internacionales de protección de derechos humanos.

Todas estas consideraciones deberían asegurarse indistintamente de si hay condiciones políticas que habiliten las reformas constitucionales que implican el impulso de una Ley General en esta materia. Por lo que sería pertinente anticipar una ruta jurídico-legislativa alternativa que bien podría considerar la reforma de los contenidos de la actual Ley Federal.

B. Sobre el eje de prevención

Sobre lo planteado en la propuesta de plan, las organizaciones nos referiremos primeramente al proceso de reconocimiento de la labor de las personas defensoras de derechos humanos y los periodistas. Después sumaremos dos elementos que

²⁴ Luces del siglo. “Dejan Conago los 10 Gobernadores de Alianza Federalista.” Publicado el 07 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://lucsdelsiglo.com/2020/09/07/dejan-conago-los-10-gobernadores-de-alianza-federalista-local/>

²⁵ Op. Cit., Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Página 230.

consideramos clave, según lo recomendado por la ONU-DH y los peritajes expuestos ante la Corte IDH.

La campaña de reconocimiento sin duda representa una pieza fundamental en la adopción de políticas públicas para garantizar el derecho a defender derechos humanos. Aun cuando los detalles de ésta estén planeados en su propio plan de ejecución, sería deseable que el plan de fortalecimiento incluyera plazos específicos de los entregables asociados a su implementación. Por nuestra parte resaltamos la importancia de que la campaña cuente con objetivos y calendario propios, así como una ruta de evaluación sobre los resultados de la campaña y su implementación.

Aprovechamos la ocasión para insistir en un elemento clave que la ONU-DH destacó en su recomendación I.21, al respecto de que esta campaña nacional debe ser “liderada por Presidencia de la República, que involucre distintas autoridades y con la participación de diferentes autoridades federales y los gobiernos estatales”²⁶. Así también planteamos que la campaña de reconocimiento podría ser una buena oportunidad para que el Estado atienda la recomendación planteada por el perito Forst sobre tomar “medidas concretas” para ayudar a las mujeres defensoras a superar la estigmatización y la deslegitimación²⁷.

Además de la campaña de reconocimiento, el plan de fortalecimiento representa una buena oportunidad para dar seguimiento a las recomendaciones de la ONU-DH con relación a “implementar planes de contingencia no delimitados por criterios geográficos sino en función de otras variables como periodos específicos o ámbitos temáticos”²⁸. Un marco temporal hacia finales de sexenio ofrecería la oportunidad de implementar planes de esa naturaleza durante las elecciones del Estado de México y Coahuila o, al menos, las generales de 2024.

Las organizaciones firmantes también alentamos a que se exploren planes temáticos como, por ejemplo, mujeres defensoras, defensores de la tierra y el territorio, defensores indígenas, defensoras desplazadas, víctimas sobrevivientes-defensoras, guardando una mayor relación con los elementos analizados por la Corte IDH en el caso Digna Ochoa y familiares vs México.

Asimismo, exhortamos a que el plan de fortalecimiento atienda la recomendación I.31 de la ONU-DH con relación a que el mecanismo impulse “la reforma de los códigos penales de las entidades federativas a fin de eliminar tipos penales que se apliquen para criminalizar la libertad de expresión y el ejercicio de la defensa de los

²⁶ *Ibíd.*, Página 231.

²⁷ Michael Forst. Affidavit of Michael Forst before the Inter-American Court of Human Rights and original claimant in Ochoa y Plácido and family members v. Mexico. Case 12.229.

²⁸ *Op. Cit.*, Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Página 231.

derechos humanos”²⁹. En ese sentido, sería acertado que el plan incorpore como actividad o proceso la definición de una ruta de incidencia o gestión ante los poderes de las entidades federativas para modificar la normativa local, según corresponda.

Lo anterior partiendo de un diagnóstico básico sobre los tipos penales más utilizados para inhibir o desalentar la labor de las personas defensoras de los derechos humanos y de las y los periodistas, ya que generalmente se recurre a la utilización de tipos penales que no se encuentran relacionados con el ejercicio profesional, sino que se recurre a tipos penales genéricos como robo, obstrucción de las vías de comunicación, extorsión, entre otros. Por lo que las propuestas de modificación de la normatividad local, deberán atender más a la inhibición del uso de estos tipos penales y eventualmente a su adecuación normativa para no ser utilizados con esos otros fines.

C. Sobre el eje de fortalecimiento institucional

En este ámbito, las organizaciones consideramos que sería útil distinguir los objetivos y necesidades que atienden, por un lado, la estrategia de capacitación integral, y por otro, el plan de profesionalización. En cualquier caso, ambos procesos deberían tener calendarios, objetivos y mecanismos de evaluación propios, cuyos entregables estén acotados a plazos específicos dentro del plan de fortalecimiento.

En segundo lugar, señalamos que las actividades enlistadas en la ruta de fortalecimiento de la capacidad operativa del mecanismo de protección no cuentan con plazos específicos ni metas sobre el monto presupuestal que se espera alcanzar, ni de la cantidad de instrumentos internos que se buscarían producir. Sobre esto, las organizaciones firmantes alentamos a que el plan defina y justifique con claridad qué manuales, protocolos, guías y lineamientos de los sugeridos por la ONU-DH en su Diagnóstico se van a retomar y en qué plazo.

Finalmente, resaltamos que en este eje de trabajo se podría poner especial atención a lo recomendado por el perito Forst con relación a la contratación de mujeres especializadas en análisis de género; y en el desarrollo de competencias en la materia³⁰.

III. Consideraciones preliminares sobre los contenidos y prioridades por incorporar al plan de fortalecimiento del mecanismo de protección

²⁹ *Ibíd.*, Página 232.

³⁰ *Op. Cit.*, Affidavit of Michael Forst before the Inter-American Court of Human Right..., Páginas 20 y 21.

A continuación, las organizaciones firmantes nos referiremos a un par de elementos que deberían incluirse entre las prioridades de trabajo del plan de fortalecimiento, en línea con las recomendaciones formuladas y coincidentes de la perita Erika Guevara, el perito Michael Forst y el diagnóstico de la ONU-DH. El primero es la necesidad de que el mecanismo de protección trascienda de una protección reactiva y de seguridad material a una protección integral y holística. La segunda tiene que ver con la programación de acciones coadyuvantes a la responsabilidad del Estado de impartir justicia para las personas defensoras víctimas de delitos.

Subrayamos, sin embargo, que estos planteamientos son preliminares; ya que el plan de fortalecimiento debería adoptar primeramente las mejoras técnicas de formulación y diseño referidas en el apartado de consideraciones generales. En especial, la consulta y/o retroalimentación de la ONU-DH, el CCMP y las personas beneficiarias del mecanismo de protección sobre las recomendaciones y objetivos a priorizar en el plan de fortalecimiento.

A. Sobre la protección integral

A pesar de que algunos Estados, como el mexicano, han adoptado medidas para la protección de personas defensoras, la violencia contra ellas persiste. Por ello, organismos internacionales y organizaciones civiles hemos demandado la adopción de políticas que tengan una comprensión más amplia de las distintas fuentes de la violencia contra personas defensoras. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha usado los términos “protección integral”, política integral de protección y política de protección global para referirse a:

un enfoque amplio y comprensivo que requiere extender la protección más allá de mecanismos o sistemas de protección física cuando las personas defensoras atraviesan situaciones de riesgo, implementando políticas públicas y medidas encaminadas a respetar sus derechos; prevenir las violaciones a sus derechos; investigar con debida diligencia los actos de violencia en su contra; y, sancionar a los responsables intelectuales y materiales³¹.

Este tipo de protección ya ha sido ordenada por la Corte IDH en los Casos Defensor de derechos humanos vs. Guatemala³² y Luna López vs. Honduras³³. En el marco

³¹ CIDH. Políticas integrales de protección de personas defensoras. OEA/Ser.L/V/II. Doc 207/17. Publicado el 29 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>. Página 12.

³² Corte IDH. Caso Defensor de derechos humanos vs. Guatemala. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en: <https://jurisprudencia.mpd.gov.ar/Jurisprudencia/Defensor%20de%20derechos%20humanos%20y%20otros%20v.%20Guatemala.pdf>. Párrafo 263.

³³ Corte IDH. Caso Luna López vs Honduras. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_269_esp.pdf. Párrafo 243.

del Caso Digna Ochoa vs México, la Corte IDH consideró que, en el caso de ataques dirigidos a mujeres defensoras de derechos humanos:

Todas las medidas orientadas a mitigar los riesgos que corren deben ser adoptadas con perspectiva de género y con un enfoque interseccional, de tal manera que se les pueda brindar una protección integral a partir de considerar, comprender y dar lugar central a las complejidades de las formas diferenciadas de violencia que afrontan las defensoras por su profesión y por su género³⁴.

Con estos estándares y lineamientos como referencia, el mecanismo mexicano aún tiene un camino por recorrer para asegurar la protección integral de personas defensoras en riesgo. El perito Michael Forst sostuvo ante la Corte IDH que “las medidas de protección de personas defensoras deben tener un enfoque holístico de la seguridad, incluyendo aspectos económicos, políticos, ambientales, de seguridad digital y bienestar psicosocial³⁵. Al respecto, defendió que una de las prioridades de política pública en México debía ser “mejorar” el mecanismo de protección” bajo prácticas de protección focalizadas en una seguridad holística, con aspectos como la seguridad digital, el bienestar psicosocial, así como participación en las decisiones relacionadas con la materia”³⁶.

Por su lado, pero en el mismo sentido, la perita Erika Guevara sostuvo que “los Estados deben incorporar una perspectiva integral sobre la protección de las personas defensoras de los derechos humanos”³⁷; y que “esa perspectiva debe contemplar un enfoque diferenciado que tenga en cuenta las necesidades de protección de personas defensoras de derechos humanos (género, etnia, edad, etc)”³⁸. Lo que implica, entre otras cosas, que “las medidas [de protección] sean analizadas en su particularidad y no estén vinculadas a un catálogo de medidas”³⁹.

En el Diagnóstico del mecanismo, la ONU-DH alentó a que se hicieran las diligencias necesarias para vincular a las distintas autoridades que pudieran facilitar la adopción de medidas integrales de protección. Asimismo, reconoció que es “es urgente revisar el catálogo de medidas [de protección]”⁴⁰ y adoptar uno más amplio que incluya “buenas prácticas y medidas de diferente índole – protección,

³⁴ Corte IDH. Caso Digna Ochoa y familiares vs. México. Sentencia del 25 de noviembre de 2021. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/704386/Sentencia_de_la_Corte_Interamericana_de_Derechos_Humanos_sobre_el_Caso_Digna_Ochoa_y_Familiares.pdf. Párrafo 101.

³⁵ Op. Cit., Affidavit of Michael Forst before the Inter-American Court of Human Right..., Página 20.

³⁶ *Ibíd.*, Página 21.

³⁷ Guevara Rosas, Erika. Peritaje en el Caso “Familiares de Digna Ochoa y Plácido Vs. México. Abril de 2021. Página 36

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Op. Cit., Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Página 158.

prevención, atención victimal, salud, medidas sociales o políticas, etcétera – con el fin de promover planes de protección que sean verdaderamente integrales”⁴¹.

Estas consideraciones reafirman lo que desde sociedad civil se ha demandado a los Estados de la región. En su informe “Es tiempo ya”, CEJIL y Protection International alentaron a los distintos mecanismos de protección de la región a que trascendieran de un enfoque de la persona defensora como objeto de protección a uno en el que se les reconozca como sujeto que requiere la garantía de su derecho a defender⁴². En el mismo sentido, organizaciones como el Espacio OSC han demandado al Estado mexicano que adopte “planes de protección integrales, con enfoque de género, diferencial y comunitario”⁴³ para “garantizar la vida e integridad de personas defensoras de derechos humanos y periodistas en riesgo”.

En virtud de todo lo anterior, las organizaciones firmantes estamos ciertas de que el plan de fortalecimiento del mecanismo es una oportunidad clave para que éste tome medidas para transitar hacia un esquema de protección cada vez más holístico e integral. Por lo menos, y a reserva de recibir insumos adicionales de la ONU-DH, organizaciones civiles y personas beneficiarias, el plan debería contemplar gestiones específicas para institucionalizar y/o reforzar la participación de otras instancias clave para la garantía del derecho a defender derechos humanos, como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), la Fiscalía General de la República (FGR) y las fiscalías locales, el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), entre otras más señaladas ya por la ONU-DH en su recomendación I.8⁴⁴.

Asimismo, el plan debería incluir pasos concretos, con tiempos y presupuesto específicos, para atender las distintas demandas y recomendaciones con relación a la ampliación del catálogo de medidas de protección. Esto a través de un proceso participativo de consulta y retroalimentación de las propias personas beneficiarias. Entre otras cosas, esta revisión debería dar respuesta a las consideraciones planteadas por la y el perito ante la Corte IDH de tomar en cuenta acciones específicas para remediar la estigmatización y el descrédito, la seguridad digital y el bienestar psicosocial. Desde luego, la aplicación interseccional y con perspectiva de género de estas nuevas medidas obliga a que el plan de fortalecimiento contemple acciones correlacionadas para la mejora general del análisis de riesgo diferenciado y al seguimiento de su implementación.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² CEJIL. “Es tiempo ya: Políticas públicas eficaces para el derecho a defender derechos humanos.”. San José, Costa Rica, 2017. Disponible en: https://cejil.org/wp-content/uploads/pdfs/es_tiempoya_interactivo.pdf. Páginas 53-67.

⁴³ Espacio OSC. Puntos prioritarios para garantizar el derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión. Publicado en México en 2022. Disponible en: https://espacio.osc.mx/2022/06/24/330-puntos_prioritarios_espacio_osc. Páginas 24-25.

⁴⁴ Op. Cit., Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Página 229.

B. Sobre la impartición de justicia

Uno de los elementos indispensables para una respuesta integral que garantice el derecho a defender derechos humanos es el combate a la impunidad. En ese sentido, la Corte IDH ha señalado que:

“es fundamental que los Estados identifiquen, investiguen efectivamente y, eventualmente, sancionen a sus responsables [en casos de privación de la vida], pues de lo contrario estarían creando, dentro de un ambiente de impunidad, las condiciones para que este tipo de hechos se repitan.”⁴⁵

En el mismo Sistema Interamericano, la CIDH ha enfatizado que “la investigación diligente de las agresiones, amenazas u hostigamientos en contra de un defensor o defensora constituye el medio esencial para mitigar efectivamente la situación de riesgo que enfrentan”⁴⁶. En la misma línea, el otrora Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos, Michael Forst, indicó que “la mejor forma de protegerlos [a las personas defensoras] es luchando contra la impunidad”; y que “la mejor forma de protección que pueden tener los defensores es cuando se hace justicia y los perpetradores son llamados a rendir cuentas”⁴⁷.

En el marco de los peritajes ante la Corte IDH por el Caso Digna Ochoa Plácido y familiares, Erika Guevara sostuvo que “para asegurar un mejor funcionamiento del mecanismo, es necesario reforzar la coordinación con la Fiscalía para asegurar una investigación pronta y efectiva sobre los ataques y amenazas en contra de defensores y defensoras de derechos humanos”⁴⁸. En esa misma ocasión, la perita, en tanto directora de Amnistía Internacional, puntualizó que “ha tenido conocimiento que los más altos representantes de esta institución [FGR] no asisten sistemáticamente a las reuniones de la junta de gobierno”⁴⁹.

Por su parte, Michael Forst, en su rol de perito ante la Corte IDH, recomendó que se protejan los derechos de las mujeres defensoras a partir de, entre otras medidas, el combate a la impunidad⁵⁰. Para tales fines, instó a que (i) se establezcan unidades especializadas policiales y de procuración de justicia para la investigación de los ataques contra personas defensoras, con suficientes recursos humanos y materiales, capacitación específica y protocolos especializados, que tomen en

⁴⁵ Op. Cit., Caso Digna Ochoa Plácido y Familiares vs. México, Párrafo 99.

⁴⁶ Op. Cit., Políticas integrales de protección de personas defensoras, Párrafo 335.

⁴⁷ OACNUDH. “México | Defensores de DD HH: ‘La mejor forma de protegerlos es luchando contra la impunidad’”. Publicado el 25 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/statements/2017/01/end-mission-statement-united-nations-special-rapporteur-situation-human-rights?LangID=S&NewsID=21111>

⁴⁸ Op. Cit., Peritaje en el Caso “Familiares de Digna Ochoa y Plácido Vs. México, Página 35.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Op. Cit., Affidavit of Michael Forst before the Inter-American Court of Human Right..., Página 22.

cuenta los riesgos inherentes a su labor; y que (ii) se sostenga diseñe e implemente un plan de persecución penal cuyo propósito sea la reducción de la impunidad de los delitos contra personas defensoras, con objetivos específicos y medibles⁵¹.

En su Diagnóstico, la ONU-DH sostiene que frente a la impunidad “el Mecanismo podría adoptar un papel más relevante para promover el acceso a la justicia, sin menoscabar la actuación de las autoridades que tienen la correspondiente responsabilidad”⁵². Entre otras cosas, la ONU-DH alentó al mecanismo a que considere:

- I. Promover reuniones con las autoridades de procuración de justicia para que las personas beneficiarias y sus representantes puedan acceder a sus expedientes;
- II. Organizar mesas de trabajo interinstitucionales para aumentar el acceso del Ministerio Público a información que pueda ser de relevancia;
- III. Impulsar estrategias para la participación de las víctimas y sus representantes legales en la determinación de líneas de investigación;
- IV. Facilitar el acceso a asesoría jurídica;
- V. Impulsar operativos conjuntos llevados a cabo por las autoridades de seguridad pública para detener a perpetradores con órdenes de aprehensión vigentes;
- VI. Y, establecer modalidades de información periódica al Mecanismo sobre avances en la investigación con autorización de la persona beneficiaria, que se reflejen en las evaluaciones de riesgo⁵³.

Por lo tanto, las organizaciones firmantes urgimos al Mecanismo de protección a que incluya en el plan de fortalecimiento un eje de trabajo específico para coadyuvar con la obligación del Estado mexicano a asegurar el acceso a la justicia de personas defensoras víctimas de delitos. Las acciones formuladas por la ONU-DH deberían constituir un punto de partida; y sobre estas debería de premiar un proceso de intercambio con organizaciones civiles, organismos de protección y personas beneficiarias sobre las formas en las que el mecanismo de protección, dentro del ámbito de sus facultades, podría contribuir a que el mejore el desempeño de las instancias de procuración e impartición de justicia.

Este eje de trabajo debería atender los principales obstáculos para el acceso a la justicia y combate a la impunidad en los casos de personas defensoras de derechos humanos y periodistas agredidas. Destacamos el desafío que implica que la mayoría de los delitos que se comenten en su contra se encuentran radicados en el fuero común. Por lo que resulta indispensable que, en las medidas para coadyuvar en la garantía del acceso a la justicia que contemple el plan, se involucre a las

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Op. Cit.*, Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Páginas 35 y 36.

⁵³ *Ibíd.*, 36.

fiscalías estatales, así como a los Poderes Judiciales locales; o bien, a las instancias de coordinación de estas instituciones para la adopción de medidas comunes como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia o la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia.

IV. Solicitudes

En vista todo lo anterior y agradeciendo la buena voluntad del Estado para tomar parecer de las organizaciones firmantes, nos permitimos solicitarle que:

- Convoque a las organizaciones firmantes a una reunión de trabajo para discutir los planteamientos formulados en este documento.
- Tome en cuenta nuestras observaciones, retroalimentación y requerimientos en la construcción de una segunda versión de plan de fortalecimiento del mecanismo de protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
- Considere lo planteado en la presente como una primera aproximación que no nos excusa de formular observaciones y recomendaciones en versiones posteriores del plan de fortalecimiento.
- Evalúe cuáles serían los medios y tiempos idóneos para recibir la retroalimentación e insumos sobre el plan de fortalecimiento, al menos de la ONU-DH, el CCMP y las personas beneficiarias.

Sin otro particular por el momento, aprovechamos la ocasión para transmitirle las muestras de nuestra más alta consideración.

Atentamente,


Karla Micheel Salas
Acción_dh


David Peña
Acción dh

P/ Viviana Krsticevic
Viviana krsticevic
CEJIL

P/Marcela Ma
Marcela Martino
CEJIL


Gisela De León
CEJIL


Lady Guzmán
CEJIL


Guillermo Rodríguez
CEJIL

ANEXO 11



MINUTA EJECUTIVA Sentencia Digna Ochoa y familiares vs México

Siendo las 12:00 horas del 12 de octubre de 2022, se celebró una reunión en el Salón Abascal del Conjunto Bucareli de la Secretaría de Gobernación, con la representación del caso, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social (Grupo de Acción); la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF) y la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (UDDH-SEGON). En dicha reunión se contó con la participación de:

- Por parte de CEJIL: Lady Guzmán Marengo y Anibal Arguello.
- Por parte de Grupo de Acción: Karla Micheel Salas y María Abigail Rodríguez Velázquez
- Por parte de la CJEF: Eduardo Manuel Méndez Sánchez, Director General de Legislación y Estudios Normativos y Edgar García Altamirano, Subdirector de Apoyo.
- Por parte de la UDDH-SEGOB: Carolina Hernández Nieto, Directora de Resoluciones Internacionales y Monserrat Topacio León García, subdirectora de área.

Manifestaciones

La reunión se celebró con el objetivo de abordar los puntos resolutiveos 18 y 19 dictados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de referencia, que ordena al Estado mexicano la elaboración, presentación e impulso de una iniciativa de reforma constitucional para dotar de autonomía e independencia a los Servicios Periciales; así como, la elaboración, presentación e impulso de una iniciativa a la Ley Federal para la Protección a Personas que interviene en el Procedimiento Pena, para que incluya los parámetros y estándares internacional sobre la materia para la creación y operación efectiva de un Mecanismo de Protección a Testigos.

En ese sentido, la representación del caso previo a la reunión presencial remitió insumos con una propuesta de reforma constitucional en el tema de servicios periciales y documentos de derecho comparado sobre en América latina. Estos mismo, fueron expuestos por la representación durante la reunión a efecto de someterlo al análisis de la Consejería Jurídica.

En ese tenor, la reunión cerró con los siguientes puntos:





Acuerdo Específicos

PRIMERO.- La CJEF en un plazo de dos semanas analizará la propuesta y documentos remitidos por la representación y posteriormente formulará sus comentarios y/u observaciones.

SEGUNDO.- El próximo 25 de octubre de 2022, a las 10:00 horas, se efectuará una reunión de seguimiento entre las partes presentes, a efecto de escuchar los comentarios y propuestas de la CJEF en torno a las iniciativas legislativas.

TERCERO.- La UDDH-SEGOB generará una ruta de trabajo para construir el cumplimiento de los resolutivos 18 y 19 de la sentencia.



ANEXO 12

SE CANCELA REUNIÓN CON CJEF: Sentencia Digna Ochoa y Plácido y familiares

Hernandez Nieto Carolina

Jue 23/02/2023 13:57



“2023: Año de Francisco Villa”

Ciudad de México, a 23 de febrero de 2023.

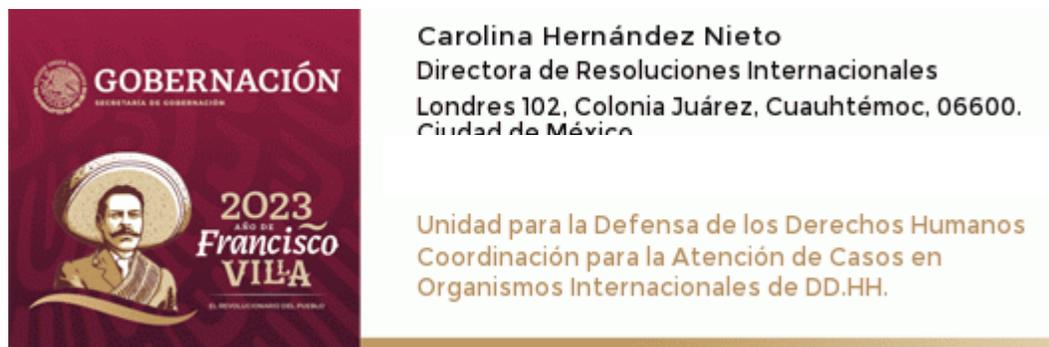
Estimadas colegas de la representación:

En espera de que este correo les encuentre bien, hacemos de su conocimiento que en cumplimiento a los acuerdos alcanzados en la reunión del pasado 03 de febrero, esta Oficina convocó a la Consejería Jurídica del Ejecutivo a una reunión que tuviera por objeto conocer los trabajos realizados por esa oficina en el cumplimiento de los resolutivos dictados por la Corte IDH respecto a la presentación de iniciativas legislativas.

En respuesta, **la Consejería indicó a esta oficina la inviabilidad de sostener dicho encuentro por lo que nos vemos obligadas a cancelar la reunión sin que contemos con una fecha que permita reagendar.**

De antemano, les ofrecemos una disculpa y queremos hacer notar que, toda postura del Estado mexicano se construye a partir de la viabilidad de las acciones propuestas, conforme al marco jurídico vigente y consenso entre las autoridades encargadas de su ejecución por lo que, exploraremos generar el espacio de intercambio que el caso amerita.

Reciban saludos cordiales.



De conformidad con el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el intercambio de información oficial a través de correo electrónico institucional como medida complementaria de las acciones para el combate de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado el 17 de abril de 2020, el correo electrónico institucional se utilizará preferentemente como medio de notificación de la información oficial entre los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, siempre que la ley o cualquier disposición normativa vigente no exija formalidad distinta en su tratamiento y efectos.

Aunado a lo anterior, de conformidad con el artículo 98 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIIP), la información contenida en este mensaje electrónico o en la anexa al mismo es susceptible de considerarse como reservada o confidencial, por lo que usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, puede estar sujeto a sanciones conforme a lo previsto en el Capítulo II del Título Sexto de la LFTAIIP, y demás relativos y aplicables de la legislación federal. No se omite señalar que la información de este mensaje electrónico, así como la contenida en los documentos que se adjuntan, pueden ser objeto de solicitudes de acceso a la información.

De: Hernandez Nieto Carolina

Enviado el: jueves, 16 de febrero de 2023 05:00 p.m.

Para:

Asunto: SE CONFIRMA REUNIÓN CON CJEF: Sentencia Digna Ochoa y Plácido y familiares



“2023: Año de Francisco Villa”

Ciudad de México, a 16 de febrero de 2023.

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social A.C.

Representación

Asunto: Se convoca a reunión /
Sentencia Digna Ochoa y Familiares vs. México

En seguimiento a los trabajos de Coordinación y en cumplimiento al acuerdo SÉPTIMO de la minuta del pasado 03 de febrero, se confirma la reunión con personal adscrito a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal el próximo jueves 23 de febrero a las 17:00 horas en el Salón Abascal del Conjunto Bucareli de la Secretaría de Gobernación.

Asimismo, para las y los colegas que nos acompañan vía remota, se remite el vínculo de la plataforma Zoom para su participación:

Esta Unidad agradece de antemano su valioso apoyo y le reitera el compromiso ineludible que la Unidad guarda frente a las responsabilidades que asume el Estado mexicano en los organismos internacionales de derechos humanos.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

	<p>Carolina Hernández Nieto Directora de Resoluciones Internacionales Londres 102, Colonia Juárez, Cuauhtémoc, 06600. Ciudad de México.</p> <p>Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos Coordinación para la Atención de Casos en Organismos Internacionales de DD.HH.</p>
--	---

De conformidad con el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el intercambio de información oficial a través de correo electrónico institucional como medida complementaria de las acciones para el combate de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado el 17 de abril de 2020, el correo electrónico institucional se utilizará preferentemente como medio de notificación de la información oficial entre los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, siempre que la ley o cualquier disposición normativa vigente no exija formalidad distinta en su tratamiento y efectos.

Aunado a lo anterior, de conformidad con el artículo 98 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), la información contenida en este mensaje electrónico o en la anexa al mismo es susceptible de considerarse como reservada o confidencial, por lo que usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, puede estar sujeto a sanciones conforme a lo previsto en el Capítulo II del Título Sexto de la LFTAIP, y demás relativos y aplicables de la legislación federal. No se omite señalar que la información de este mensaje electrónico, así como la contenida en los documentos que se adjuntan, pueden ser objeto de solicitudes de acceso a la información.