

PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

XIX INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN
XIX INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS

PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Director

Guillermo Escobar



Federación Iberoamericana de Ombudsmán
www.portafio.org



La colaboración de los miembros del comité asesor se realizó a título individual, sin comprometer a sus respectivas instituciones.

© FIO
Federación Iberoamericana de Ombudsman

© PRADPI
Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica
Fundación General de la Universidad de Alcalá
<https://pradpi.es>

Edición: Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31
28010 Madrid
documentacion@defensordelpueblo.es
www.defensordelpueblo.es

Depósito legal: M-26619-2022

PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Director

Guillermo Escobar (*Universidad de Alcalá*)

Colaboradores nacionales

Noemí Rodríguez (*Raonador de Andorra*)

Alejandro Nató (*Defensoría de Argentina*)

Sergio Niño de Guzmán (*Defensoría de Bolivia*)

Enrico Rodrigues (*Procuraduría de Brasil*)

Luis Andrés Fajardo (*Defensoría de Colombia*)

Catalina Crespo (*Defensoría de Costa Rica*)

Esteban Cruz, Paola Espinosa y Leonardo Ordóñez (*Defensoría de Ecuador*)

Levis Abarca (*Procuraduría del El Salvador*)

Carmen Comas-Mata (*Defensoría de España*)

Ruth del Valle (*Procuraduría de Guatemala*)

María José Gálvez (*Comisionado de Honduras*)

Daniel Velasco (*Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*)

Jonathan Santana (*Defensoría de Panamá*)

Rodolfo Vera y Romina Portillo (*Defensoría de Paraguay*)

Karina Quiroga (*Defensoría de Perú*)

Harold Modesto (*Defensoría de la República Dominicana*)

Margarita Navarrete (*Defensoría de Uruguay*)

Jorge Luis Artigas (*Defensoría de Venezuela*)

Sergio Rivera (*Universidad de Alcalá*)

Comité asesor

Francisco Eguiguren (*Pontificia Universidad Católica del Perú*)

Stefano Montanari (*Oficina del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa*)

Gloria Ostos (*Fundación Scholas Occurrentes*)

Sonia Olea (*Cáritas / REPAM*)

Núria Saura-Freixes

Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

Consejo Rector

Presidente

Augusto Jordán Rodas Andrade
Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala

Vicepresidente Primero

Pablo Enrique Ulloa Castillo
Defensor del Pueblo de la República Dominicana

Vicepresidente Segundo

Freddy Carrión Intriago
Defensor del Pueblo de Ecuador

Vicepresidente Tercero

Sergio Micco Aguayo
Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile

Vicepresidente Cuarto

Marc Vila Amigó
Raonador del Ciutadà de Andorra

Vicepresidente Quinto

José Raúl Montero de Alba
Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
I. PANORAMA INTERNACIONAL	19
1. Defensores de derechos humanos.....	21
2. Contexto sociopolítico internacional.....	55
3. El derecho a defender derechos humanos.....	63
II. PANORAMA NACIONAL	81
1. Andorra	83
2. Argentina.....	91
3. Bolivia	105
4. Brasil.....	119
5. Colombia	137
6. Costa Rica.....	155
7. Ecuador.....	165
8. El Salvador	183
9. España.....	199
10. Guatemala.....	209
11. Honduras.....	225
12. México	241
13. Panamá.....	251
14. Paraguay	261
15. Perú.....	271
16. República Dominicana	289
17. Uruguay	303
18. Venezuela.....	319
19. Síntesis	329

III. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS	341
1. Argentina.....	343
2. Bolivia	347
3. Brasil	351
4. Colombia	359
5. Costa Rica.....	371
6. Ecuador.....	373
7. El Salvador	379
8. España.....	383
9. Guatemala.....	389
10. Honduras.....	393
11. México	397
12. Panamá.....	401
13. Paraguay	403
14. Perú.....	407
15. República Dominicana	413
16. Uruguay	415
17. Síntesis.....	421
IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS	427
COLABORADORES	437
MIEMBROS DE LA FIO	440

PRESENTACIÓN

Las personas defensoras de derechos humanos trabajan en todas partes del mundo promoviendo el respeto y protección de los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales. A través de sus actividades de vigilancia, denuncia, difusión y educación contribuyen de manera esencial a la observancia de los derechos humanos, constituyéndose en un pilar fundamental en la construcción de una sociedad democrática.

Debido a la importancia que la labor de las personas defensoras de derechos humanos representa para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, en el ámbito internacional se ha reconocido la existencia del derecho a defender derechos humanos. Dicho reconocimiento se encuentra vinculado al ejercicio de otros derechos y se asocia a la libertad de expresión, acceso a la información, libertad de asociación, libertad de reunión y manifestación, derecho a la participación, derecho a la justicia y a vivir libres de violencia.

En muchos países no hay un reconocimiento taxativo del derecho a defender derechos humanos y, mucho menos, políticas públicas, programas, planes de acción e institucionalidad dirigidos a la prevención, protección y procuración de justicia en casos de agresiones contra personas, organizaciones y comunidades defensoras de derechos humanos, y en algunos países de la región se utiliza la legislación para controlar a las organizaciones y personas defensoras de derechos humanos, a través de la fiscalización injustificada de las mismas o de establecer requisitos exagerados para su registro.

Los ataques y agresiones contra quienes defienden los derechos humanos generan contextos negativos para su ejercicio y constituyen obstáculos para la paz y la democracia en la región.

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) también son defensoras de derechos humanos y, en consecuencia, son aliadas naturales de las comunidades, organizaciones y personas defensoras de derechos humanos. La normativa nacional que las crea debe garantizar su autonomía e independencia, así como los recursos necesarios para el desempeño de su labor.

Las INDH promueven, divulgan y realizan acciones para la protección de los derechos humanos, así como específicamente hacia las personas, organizaciones y comunidades defensoras. Para ello trabajan con la institucionalidad nacional (ministerio público, Poder Judicial, policía, fiscalías, etc.) y con mecanismos internacionales y regionales de protección de derechos humanos (Sistema Universal y Sistema Interamericano). En algunos países de la región incluso se les intenta debilitar y limitar en su actuación atentando contra su independencia y recortando sus recursos para que dejen de cumplir sus funciones.

El presente informe pretende abordar la situación de las personas defensoras en la región, así como la labor que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos realizan para su defensa, y se realizan algunas recomendaciones orientadas a que los Estados faciliten la protección de personas, organizaciones y comunidades defensoras de derechos humanos, y que adecúen sus normativas nacionales a los estándares internacionales, en lo relativo a promoción del derecho a defender derechos, prevención de agresiones, protección frente a las agresiones, investigación y procuración de justicia en casos de ataques contra personas defensoras de derechos humanos.

Augusto Jordán Rodas Andrade
Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán y
Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala

INTRODUCCIÓN

1. Este XIX informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, relativo a las personas defensoras de derechos humanos, tiene, como hemos señalado en ocasiones anteriores, un doble objetivo, interno y externo. En primer lugar, refuerza los lazos de unión entre los miembros de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en los apartados a), g) y h) de su Estatuto¹. En segundo lugar, cristaliza nuevamente la vocación de esta organización de servicio al progreso de la región, desde el entendimiento de que poco puede avanzarse sin la previa reflexión compartida sobre la situación, jurídica y fáctica, de los derechos humanos, y en especial de las debilidades en su protección y de las vías más adecuadas para superarlas². Solo desde el conocimiento de la realidad esta podrá cambiarse y sigue siendo válida la clásica propuesta ilustrada que confiaba encontrar las mejores soluciones tras el diálogo, público, plural y abierto, sobre las distintas alternativas posibles.

Con este XIX informe, la Federación da nuevos pasos en su consolidación como organismo a tener en cuenta en la pequeña, pero cada vez más importante comunidad internacional de los derechos humanos. Frente a la lógica de lo económico, en este ámbito no debe existir competencia sino cooperación (y quizás también, a medio plazo, coordinación). Como señala, entre otros muchos documentos internacionales, la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 19 de diciembre de 2017, las Defensorías deben integrarse, con respeto al ámbito propio de otras instancias, pero también con voz propia, en los sistemas internacionales y regionales que tienen por norte la garantía progresiva (en sus facetas de respetar, proteger y cumplir) de los derechos humanos. Recuérdese que, en términos de la Resolución de la misma Asamblea General de 8 de marzo de 1999 (aceptados unánimemente en la doctrina científica y reiterados en muchas otras instancias), son los Estados quienes tienen la «responsabilidad primordial» de hacer efectivos los derechos

¹ Señalan tales apartados que son objetivos de la FIO, respectivamente, «Estrechar los lazos de cooperación entre los Ombudsman de Iberoamérica, España, Portugal y Andorra»; «Realizar programas conjuntos de trabajo tendientes al fortalecimiento y modernización de las instituciones miembros de la Federación» y «Promover estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento del Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica entre los pueblos».

² El artículo 7 c) del Estatuto de la FIO señala como objetivo de la misma «Fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los derechos humanos en los países cuyos Ombudsman formen parte de la FIO». Por su parte, el apartado e) del mismo precepto establece el objetivo de «Denunciar ante la opinión pública internacional las violaciones a los derechos humanos que, por su gravedad, así lo ameriten». Como después precisaremos, en este informe hay mucho de denuncia.

humanos a nivel social, económico, político y jurídico, constituyendo «el Derecho interno [...] el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades [...] para su promoción, protección y realización efectiva». Siendo ello así, parece lógico que los organismos nacionales e internacionales de protección colaboren entre sí de forma creciente (la globalización no ha de ser solo económica), pues su finalidad última es la misma; no hay derechos humanos nacionales e internacionales sino un sistema único, que cuenta con garantías nacionales (primero) e internacionales (subsidiarias y complementarias de las anteriores). En esta línea, una vía novedosa que va abriéndose camino en el Sistema de Naciones, es la presentación de informes paralelos a los gubernamentales en los comités derivados de tratados internacionales sobre derechos humanos. La Federación está en condiciones de aportar su experiencia al respecto de forma inmediata, y así se deduce de las vías abiertas de colaboración con diversas instituciones³ y de los proyectos en marcha, muchos de ellos bajo la asistencia técnica del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica.

El trabajo que el lector tiene en su mano es una buena muestra de que van dándose pasos importantes en la cooperación entre nuestra institución, ya con más de veinte años de vida, y las más asentadas instituciones internacionales de protección de los derechos humanos. Las alianzas estratégicas entre la Federación y los organismos que persiguen fines similares⁴, aunque, obviamente, de formas distintas, debe mantenerse en futuros informes e incluso extenderse a nuevos ámbitos⁵.

No puede olvidarse, por otra parte, la obligación internacional de cooperación, anunciada ya en 1966 por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece el deber, jurídicamente exigible, de los Estados Parte de adoptar «medidas [...] mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas». El Defensor del Pueblo de España⁶ aporta, con el apoyo económico a este informe,

³ *Vid.*, por ejemplo, la carta de entendimiento entre la FIO, el PRADPI (Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica) y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de noviembre de 2006; el convenio entre la Secretaría General Iberoamericana y la FIO, de junio de 2007, o el Convenio entre la FIO y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de abril de 2010. Así como las aportaciones de representantes de las instituciones citadas y de otras en la obra colectiva *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Dykinson, Madrid, 2008. La colaboración de la FIO con otros organismos resulta cada vez más frecuente, y de hecho la práctica totalidad de sus eventos se realiza con entidades que disponen de medios económicos propios, de los que la FIO carece como tal. Últimamente, sobre todo, con la Cooperación Alemana (GIZ), la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano (que tiene financiación de la Unión Europea, pero gestionada por el Instituto Danés de Derechos Humanos) o la CEPAL.

⁴ Aquí habría que incluir, no solo las instituciones específicamente destinadas a la protección de los derechos humanos, sino también otras que bien podrían reorientar sus fines en la misma dirección, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y, a nivel latinoamericano, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Secretaría General Iberoamericana, que cuenta entre sus funciones «incentivar y apoyar [...] las actividades de asociaciones de carácter iberoamericano en los ámbitos profesional, académico e institucional».

⁵ *Vid.* al respecto las reflexiones de un nutrido grupo de expertos, vertidas primero en el seminario convocado por la AECID, en febrero de 2006, y publicadas después como *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*, Trama, Madrid, 2006.

⁶ Agradecemos al defensor del pueblo en funciones, Francisco Fernández Marugán, así como a su directora de Relaciones Internacionales, Carmen Comas-Mata y al secretario general de la institución, José Manuel Sánchez Saudín, sus buenos oficios para garantizar la continuidad del programa y la permanente colaboración del mismo con el Defensor del Pueblo de España. En esta ocasión, añadimos nuestro reconocimiento

su grano de arena al cumplimiento del deber de asistencia y cooperación internacional, dirigida en última instancia al mejor cumplimiento de los derechos humanos.

El XIX informe, como los anteriores, es entre otras cosas, un trabajo de investigación; después diremos algo sobre la metodología utilizada, que no es distinta a la propia de las ciencias sociales. La Federación sigue apostando por la conveniencia de contar con el apoyo de centros especializados en el estudio y la investigación, habiendo elegido, por décimo novena ocasión, a la Universidad de Alcalá para ello⁷. Desde que en 2003 el presidente Eduardo Mondino abanderó la decisión (proseguida por sus sucesores Germán Mundaraín, Enrique Múgica, Omar Cabezas, Beatriz Merino, Anselmo Sella, Raúl Plascencia, Manuel Páez, Jorge Otálora, José de Faria, Iris Miriam Ruiz y Jordán Rodas), hecha suya por el conjunto de la Federación, de elaborar una serie de informes anuales sobre derechos humanos, se quiso ir más allá de la mera agregación de relatos de las experiencias particulares de cada defensoría. Se consideró entonces que debía realizarse una aproximación sistemática al tema escogido en cada ocasión, conforme a un objeto y método común y, a la vez, aprovechar la oportunidad del trabajo colectivo para cubrir una laguna evidente: la falta de estudios de ámbito netamente iberoamericano sobre derechos humanos; de ahí los capítulos de cada informe destinados a exponer el panorama internacional y nacional en la materia. También se creyó necesario dar todavía un paso más y construir una auténtica comparación que sintetizara los elementos comunes a los ordenamientos nacionales y la actuación de las defensorías. Sin duda, todas estas tareas (recopilación de datos, exposición sistemática, análisis y síntesis) son científicas y de ahí la colaboración de la Universidad⁸, personalizada en el director del informe, quien diseñó su estructura (con una detallada relación de materias) y el plan de trabajo (incluyendo amplias indicaciones de estilo y método) y coordinó todas las contribuciones⁹.

2. El tema escogido por el Consejo Rector de la Federación en mayo de 2021 para este XIX informe, hecho suyo por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, incluye por vez primera al ombudsman en su objeto de estudio. Una de las líneas de trabajo prioritarias para la FIO desde sus inicios ha sido la protección de los

a Antonio Mora y Eva Cuenca, del Servicio de Documentación de la institución, que realizaron la revisión final de estilo, así como la maquetación de este informe.

⁷ No es esta la única actividad de la Universidad de Alcalá en colaboración con la FIO, como fruto del Convenio de cooperación entre ambas instituciones, suscrito en 2002. A ella se suman, entre otras, la gestión de la web <https://pradpi.es>, que incluye el más completo catálogo de publicaciones sobre el Ombudsman del mundo, al menos en lengua castellana. Asimismo, la Universidad de Alcalá mantiene desde hace más de veinte años un ambicioso plan de formación continua, adecuado a las necesidades de los funcionarios de las defensorías del pueblo iberoamericanas, centrado sobre todo en la Maestría de formación permanente, de un año de duración, sobre «Derechos humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica», y completado con congresos internacionales (cinco celebrados hasta la fecha) y numerosos seminarios y talleres presenciales, de periodicidad variable.

⁸ Toda colaboración implica el mutuo respeto al ámbito propio de cada cual. Ciertamente, las defensorías pueden legítimamente realizar estudios e investigaciones (y, de hecho, así lo hacen con cierta habitualidad), pero no es esta su principal función. Por su parte, la universidad carece del conocimiento de las defensorías sobre la problemática real de los derechos humanos y este conocimiento resulta indispensable para acometer cualquier análisis científicamente serio en este campo.

⁹ Como corresponde a una institución que tiene por norte el respeto a la libertad docente e investigadora de sus miembros, la Universidad de Alcalá se limitó a proponer al director del informe, dejando a este plena autonomía para realizar su función.

derechos humanos de las personas en situación de vulnerabilidad, y en esta situación se encuentran, al menos en potencia, las mismas personas defensoras de derechos humanos, entre las cuales se cuentan las propias defensorías del pueblo. Aunque, como se comprobará a lo largo de este informe, la situación varía mucho en los distintos países, asistimos desde hace algunos años a un importante retroceso en el mundo en general, y en nuestra región en particular, en el contexto necesario para garantizar eficazmente los derechos humanos, que no es otro que el Estado democrático de derecho. Sin una democracia y un Estado de derecho fuertes, las técnicas de garantía de los derechos servirán de poco. Democracia significa, entre otras cosas, participación ciudadana y respeto a las minorías, y está claro que, en muchos países, los poderes públicos no están favoreciendo (a veces incluso entorpecen) ni una cosa ni otra, y tampoco están protegiendo, como correspondería a un Estado de derecho tomado en serio, frente a los ataques de los poderes privados, que son claras violaciones de la legalidad más elemental. Las personas defensoras de derechos humanos son incómodas para cualquier poder, y por ello se encuentran en una situación potencial de vulnerabilidad. Ya en 1999, las Naciones Unidas fueron conscientes del problema, aprobando la Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (A/RES/53/144), seguida de diversos documentos (todavía, en su mayoría, de *soft law*) a nivel universal y regional (expuestos en el capítulo I). Desde entonces, la situación no ha dejado de empeorar, y para contribuir a mejorarla no hace falta crear derechos nuevos, sino intensificar los esfuerzos de proteger, a ser posible de forma preventiva, a las personas amenazadas, en un nuevo ejemplo de que la igualdad formal se nos queda corta, y que debe completarse con la atención particularizada a las personas que más expuestas se encuentran a los ataques a sus derechos. Para constatar la importancia del problema basta, además, leer la presentación del presidente y el capítulo III del informe, donde se da cumplida cuenta de los ataques sufridos por las personas defensoras de derechos humanos en muchos de nuestros países.

3. A esta introducción corresponde realizar algunas breves precisiones sobre el punto de vista adoptado y sobre la determinación del objeto de nuestro análisis. Una vez más, el informe es, como reza el título de la serie, *sobre derechos humanos*. Por ello, el análisis de la temática se realiza desde esta perspectiva primordial, teniendo en cuenta, en todo caso, que las defensorías no solo prestan atención a los derechos, en el sentido estricto del término (derechos subjetivos o intereses individuales justiciables), sino también a los mandatos a los poderes públicos que, aunque no se configuran como derechos propiamente dichos, se encuentran también al servicio de la dignidad de la persona (carácter objetivo de los derechos). Piénsese, por ejemplo, en que muchas de las medidas de protección analizadas en este informe no son exigibles directamente por las personas afectadas, pero no por ello dejan de resultar jurídicamente obligatorias o encontrarse también al servicio de los derechos humanos. La línea de separación entre lo subjetivo y lo objetivo resulta muchas veces discutible y la decisión al respecto tiene indudables connotaciones valorativas e importantes consecuencias prácticas. Por ejemplo, entender las obligaciones estatales de educación en derechos humanos como derechos exigibles por sus titulares o como mandatos objetivos de actuación implica previas tomas de postura y conduce a formas de actuar lógicamente distintas. En todo caso, es claro que los cuatro ejes que se van consolidando internacionalmente en el cuadro de las garantías de los derechos (prevenir,

castigar y reparar, con la meta final de la no repetición) son jurídicamente exigibles (no son meras políticas públicas), y que habrá que revisar todas nuestras leyes para verificar si estuvieron a la altura de las circunstancias o si resultarán adecuadas y suficientes ante crisis futuras. En especial para garantizar una protección integral de todos los derechos, así como la atribución de responsabilidades concretas, por acción o por omisión, de los distintos poderes públicos.

No hay derechos sin obligaciones y la actuación típica del Ombudsman radica en el control (más persuasivo que coactivo, como es sabido) del poder público, y todo ello comienza con el análisis de la normativa. En el capítulo II se expone el contexto y la normativa de cada país, dividida en dos grandes ejes temáticos: defensores privados de derechos humanos y defensorías del pueblo, entendidas estas últimas como defensores de derechos humanos, pero con particularidades. La exposición de todo este panorama pone en evidencia en muchas ocasiones la falta de adecuación de la normativa nacional vigente a los estándares internacionales o su insuficiencia o inadecuación para resolver la problemática estudiada en este informe. De otro lado, como es tradicional en la FIO, el análisis pone una vez de manifiesto que los derechos civiles y políticos incluyen en parte una faceta prestacional (no son única o meramente defensivos), esto es, que deben incluir en su contenido medidas estatales activas de protección, adecuadas especialmente a la problemática a abordar en cada lugar y momento, pues es evidente que unos países necesitan más o diferentes medidas que otros.

Por último, como también es habitual en la FIO, el informe hace hincapié en la problemática de las garantías, si bien en esta ocasión estas más bien se conciben como contenido de los derechos a la vida e integridad, esto es, operan con carácter preventivo, antes de la violación de estos derechos. La vida e integridad de las personas son bienes demasiado importantes y no podemos esperar a que los ataques se produzcan, para después repararlos en vía judicial, aunque obviamente esto último debe hacerse también. Una vez más, la FIO hace suyo el clásico aserto de que no hay derechos propiamente dichos sin garantías eficaces de los mismos, o más correctamente en este caso, sin obligaciones preventivas de protección de los poderes públicos.

4. En la elaboración del informe se ha seguido un planteamiento idéntico al propio de los dieciocho anteriores: comenzar con la descripción sistematizada de las normas jurídicas vigentes, partiendo de la creencia de que el Derecho es el marco obligado, para bien o para mal, y el instrumento principal de actuación de las Defensorías, lo que evidentemente no implica que deba esperarse solo de él, ni mucho menos, la satisfacción de todas las demandas de protección de los derechos humanos: la inaplicación de las leyes de reconocimiento de derechos y de mandatos de actuación a los poderes públicos resulta casi estructural en muchos de nuestros países y la crisis del covid-19 ha dejado todavía más clara esta frecuente distorsión entre norma y realidad.

La Federación debe insistir en los motivos de esta primera elección metodológica, que no resulta habitual en la panorámica *clásica*, característica de los informes sobre derechos humanos elaborados por las organizaciones no gubernamentales. A diferencia de estas (que cumplen, desde luego una función importantísima, y este informe lo pone claramente en valor), las Defensorías son entidades de naturaleza pública, de amplia legitimación democrática (nombradas normalmente por el Parlamento en un procedimiento público y con participación de las minorías), creadas y regidas por el Derecho público y que se dirigen

directamente a garantizar (a veces en colaboración, a veces en conflicto) los derechos humanos frente a sus principales destinatarios, los poderes públicos, y en especial frente al Ejecutivo¹⁰. En un Estado de derecho (todos los países miembros de la FIO lo son), ello implica que las críticas y propuestas de actuación que las Defensorías formulen van a tomar como marco de referencia las normas jurídicas, incluyendo, naturalmente, sus omisiones y su aplicación. Hay que precaverse frente a la moda de situar el estudio de las políticas públicas en el centro del análisis de los derechos humanos (perspectiva sin duda útil para otros objetivos), pues puede acabar diluyendo el componente obligacional de los mismos. Los derechos humanos son, ante todo, normas exigibles y cualquier otro planteamiento nos desviaría de la cuestión fundamental.

El panorama nacional del capítulo II se divide, como adelantábamos, en dos partes: defensores privados de derechos humanos y Defensorías del Pueblo. La primera parte comienza con una referencia al contexto de cada país (muy heterogéneo en la región), con especial atención a lo señalado en los organismos internacionales y regionales (que son nuestros «aliados» naturales), y al marco jurídico general, que en pocos países incluye normativa específica sobre las personas defensoras de derechos humanos. Seguidamente se escogen dos derechos o bloques de derechos en particular: asociación y participación, y ello en un sentido tanto positivo (lo que la normativa reconoce) como negativo (las afectaciones y vulneraciones de estos derechos), concluyendo con las medidas de protección, pensadas básicamente como prevención de los ataques contra la vida e integridad de las personas defensoras de derechos humanos. La segunda parte de este capítulo sobre el panorama nacional se refiere específicamente a las instituciones públicas defensoras de derechos humanos, que son ante todo las mismas Defensorías del Pueblo que han participado en este informe. Su marco normativo, que se describe sintéticamente en cada país, es sustancialmente adecuado, y lo más importante y novedoso es la exposición, con datos objetivos y demostrables (lo que no siempre es fácil) de la problemática de la institución, en una suerte de autorreflexión crítica.

Como siempre, el capítulo III se refiere a la actuación de los miembros de la FIO en el ámbito propio del informe, exponiéndose aquí tres cuestiones: qué ha hecho la Defensoría para proteger a las personas defensoras de derechos humanos; cómo ha trabajado con ellas, y qué acciones ha desplegado, en caso de recibir ataques, para autoprotegerse contra estos. De especial interés (y originalidad) nos parece lo segundo. Consideramos aquí que una forma importante, seguramente más eficaz a largo plazo, de ayudar a las personas defensoras de derechos humanos es colaborar con ellas. El tema de fondo es de gran calado: sean o no objeto de ataques más o menos directos, todas las Defensorías necesitan ser eficaces (el ninguneo o el incumplimiento de sus recomendaciones implican un cierto ataque) y lograr legitimación (de ejercicio, pues la de origen se presume) en el día a día, y para ello necesitan colaborar con la sociedad civil. Un problema que llevamos años detectando es que las instituciones (públicas y privadas; subnacionales, nacionales e internacionales) de promoción y garantía de los derechos, a veces caminan separadas, en una mal entendida competencia, cuando no recelos, que hacen mucho daño a la causa de los derechos, que es común. Sería un grave error que las Defensorías «del pueblo» trabajaran sin contar con el pueblo, léase con la sociedad civil.

¹⁰ Para una panorámica, *vid.* la obra colectiva *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

Evidentemente, la exposición de este informe no es solo la exposición de las normas sino también de su contexto histórico y social, sin perder de vista el dato de su aplicación efectiva, llamándose la atención, en caso necesario, sobre los supuestos más evidentes de distorsión entre norma y realidad. El obligado seguimiento de un esquema común, además de facilitar la posterior síntesis comparativa, pone de manifiesto las carencias del Derecho en determinados países. Téngase en cuenta que, en esta materia, como en todas las que exigen una actuación positiva de los poderes públicos, tan importante es lo regulado como lo no regulado.

Los apartados correspondientes a cada país han sido redactados por funcionarios de las Defensorías nacionales respectivas, designados en cada caso por el titular de la institución. Los colaboradores siguieron de forma continuada las indicaciones de método y contenido remitidas por el director del informe. Gracias a internet, la comunicación entre colaboradores y director fue permanente, lo que permitió el intercambio recíproco de sugerencias, que sin duda contribuyó a mejorar el resultado final del trabajo colectivo.

El tono empleado en los capítulos I, II y III del informe es predominantemente descriptivo o expositivo. La Federación considera, en la línea de los informes que anualmente sus miembros presentan a sus respectivos parlamentos, que la valoración y crítica de la realidad y la propuesta de alternativas solo pueden llegar, en su caso, tras el conocimiento exhaustivo y libre de prejuicios de dicha realidad. Esta opción metodológica no implica, ni mucho menos, la aceptación de lo existente ni la dejación del deber de las Defensorías de alertar sobre las vulneraciones, más o menos graves, más o menos frecuentes, a los derechos humanos. No hay crítica más contundente que la exposición de los datos de la realidad. Así, en el capítulo II, el señalamiento de las carencias de la legislación o de su ineficacia implica ya una denuncia evidente. También en el capítulo II se da cuenta de críticas a la legislación que gozan de un respaldo importante, socialmente asentado o procedente de instituciones de prestigio reconocido¹¹. En cuanto a las actuaciones relatadas en el capítulo III, es evidente que todas ellas implican por sí solas una crítica, explícita o implícita, a los poderes públicos de sus respectivos países (si la Defensoría actúa es porque algo va mal); en este capítulo, por tanto, lo que se ofrece es, si se quiere, una exposición o descripción de la crítica. Por obvias razones de respeto institucional (también para agilizar la elaboración de este informe) no se solicitó a las Defensorías que introdujeran críticas a su legislación o propuestas institucionales no realizadas con anterioridad. El informe se limita así a reflejar lo realizado, por considerar que la Federación debe respetar, como es obvio, el ámbito propio de actuación de sus miembros. Quien, desde una arcaica desconfianza en las instituciones, siga creyendo que la actuación de las Defensorías resulta poco efectiva, que se asome a las páginas de este informe y se percatará de lo contrario.

Los capítulos II y III concluyen con una síntesis comparada de los respectivos panoramas nacionales. Creemos que la comparación, fruto del intercambio de experiencias y del diálogo sobre las soluciones adoptadas ante los mismos desafíos, es la base para el progreso

¹¹ Téngase en cuenta que el capítulo II se integra de colaboraciones de funcionarios designados por sus respectivas instituciones, pero que no han sido aprobadas oficialmente por estas. Si cada funcionario, que participa en el informe en nombre de su institución, fuera mucho más allá de lo descriptivo, sería aconsejable el respaldo explícito del titular de su institución, lo que haría imposible el cumplimiento de los plazos establecidos. La referencia a críticas externas evita estos problemas y sirve mejor a la finalidad de evitar un tratamiento totalmente aséptico de la legislación nacional. Además, en principio, gozarán de mayor legitimidad las opiniones de instituciones de prestigio que las emitidas por una sola persona.

común, en la línea de los objetivos fundacionales de la Federación. Precisamente es a partir de este diálogo como se formulan las recomendaciones del informe.

Por último, en vez de incluir un voluminoso anexo con la documentación más importante, se ha optado por la referencia a las páginas web de mayor interés, lo que en muchos casos tiene el valor añadido de facilitar la constante actualización y ampliación de la información; por obvias razones de espacio, las aportaciones contenidas en los capítulos I, II y III se limitan a lo esencial, sin entrar demasiado en la exposición de los detalles. Cuando los colaboradores lo consideraron conveniente, las citas a páginas web y a documentos relevantes figuran en las notas a pie de página y, en su caso, también al final de cada apartado de los capítulos I, II y III.

5. Como en años anteriores, el propósito de este XIX informe va mucho más allá de lo meramente informativo (descripción de la normativa aplicable y de la actuación de las Defensorías) o de lo estrictamente académico (sistematización de la información, metodología adecuada y síntesis comparada). Es más: su finalidad principal es, ante todo, contribuir a modificar una realidad considerada (con distintos grados de intensidad, como es obvio) por todos los miembros de la Federación como necesitada de importante mejoría. De ahí la trascendencia del capítulo final (recomendaciones a los Estados), que sintetiza los anhelos de las Defensorías que componen la Federación, dando voz y forma a las demandas y necesidades de las personas defensoras de derechos humanos, cuya realidad inmediata bien conocen, gracias a su esfuerzo cotidiano en la resolución de problemas, más o menos acuciantes, más o menos graves, pero siempre con nombres y apellidos concretos.

El procedimiento de elaboración de las recomendaciones, que sigue la pauta marcada en los informes anteriores, en una suerte de costumbre administrativa de la Federación, ha sido aún más participativo que el seguido en los capítulos anteriores, al abrirse eficazmente, en este solo capítulo final, a la intervención de instituciones ajenas a la Federación. Sobre una versión preliminar, elaborada por el director del informe a partir de los estándares internacionales¹² y de la experiencia de las mismas Defensorías, un pequeño equipo de expertos de alto nivel (lamentamos que los actuales titulares de los organismos internacionales especializados en el tema declinaran participar, lo que revela que queda todavía camino por andar en nuestro imprescindible posicionamiento internacional), realizaron comentarios y sugerencias, que fueron incorporados por el director a un segundo borrador. Tras añadir, en la medida de lo posible, las sugerencias de los propios titulares de las Defensorías, así como de la Secretaría Técnica de la FIO, un tercer texto fue finalmente aprobado por asentimiento del Comité Directivo de la Federación.

Aunque las recomendaciones hablan por sí solas, quizás no estén de más unas breves palabras sobre su filosofía subyacente. Se trata de recomendaciones a los Estados, pues se confía en estos la mayor responsabilidad en la transformación del actual estado de cosas y no se consideró conveniente, a la vista de la naturaleza de la Federación, dirigirlas a instituciones privadas o de orden internacional. Dentro del Estado, las recomendaciones se dirigen especialmente a los poderes legislativo y ejecutivo, dada la tradicional inhibición de las Defensorías en el ámbito propio del poder judicial. La ordenación de las recomendaciones

¹² Téngase en cuenta que varias de las recomendaciones que se incluyen corresponden a obligaciones internacionales asumidas por buena parte de los Estados, cuestión esta no detallada en el texto aprobado por la FIO, por no hacerlo demasiado farragoso y por encontrarse en dependencia de las ratificaciones correspondientes.

se realiza, con ligeras variaciones, según los temas abordados en los capítulos anteriores, y en relación con cada una de aquellas habrá de determinarse a qué órgano se dirigen, lo que puede variar ligeramente de un país a otro. En todo caso, se trata, como resulta inevitable, de recomendaciones en cierto modo genéricas, pues no se dirigen a ningún Estado en particular. Desde luego, no resultan vinculantes para los miembros de la Federación (esta carece de potestades de esa índole), pero cabe esperar que operen como fuente de inspiración de sus futuras actuaciones en la materia. Cada Defensoría sabrá el modo de concretar algo más su contenido y alcance, de cara a los poderes públicos de sus respectivos países.

Siguiendo la tónica habitual de actuación de las Defensorías, se ha pretendido elaborar un catálogo realista y, en la medida de lo posible (por cuanto se dirigen a Estados a veces muy distintos), también concreto de recomendaciones, a medio camino entre la utopía inalcanzable y el posibilismo de cortos vuelos. La Federación considera que resulta posible cumplir estas recomendaciones y, de hecho, buena parte de ellas resultan innecesarias por haberse cumplido ya en varios Estados; de ahí el empleo, al comienzo, de la fórmula «en aquellos casos en que no hayan adoptado medidas equivalentes».

Con sinceridad creemos que el texto (cuya legitimidad política es indudable, al contar con el apoyo de diecinueve instituciones nacionales de designación parlamentaria) finalmente aprobado, y que cierra las páginas de este informe, puede ser útil para el trabajo cotidiano de otras instituciones, públicas o privadas, asimismo llamadas a prevenir y reparar los ataques a las personas defensoras de derechos humanos y, más en general, a colaborar con las Defensorías del Pueblo.

Por último, llamamos la atención sobre dos puntos de esencial importancia para la vida de la Federación: en primer lugar, la configuración progresiva de una suerte de cuerpo doctrinal propio, dada la intersección material entre los diecinueve informes realizados hasta ahora, que se traduce en concretas referencias, en las recomendaciones de este XIX informe a las realizadas en los anteriores, en una buena muestra de la unidad característica de lo que viene denominándose el sistema de los derechos y de la coherencia en el actuar de la Federación. En segundo lugar, insistiendo en la línea de informes anteriores, debemos recordar la conveniencia de avanzar en la difusión del informe, a nivel nacional e internacional, contando para ello, como no podía ser de otra manera, con la activa colaboración de los miembros de la Federación y de las instituciones internacionales que comparten, directa o indirectamente, los mismos objetivos. Al igual que sucede con los informes que anualmente las Defensorías presentan en sus respectivos parlamentos, el seguimiento de las recomendaciones dependerá de su intrínseca bondad, pero también, y quizás sobre todo (en una sociedad dominada por los medios de comunicación), de nuestra capacidad para dar a conocerlas en los lugares oportunos.

I. PANORAMA INTERNACIONAL *

* Abreviaturas: CADH = Convención Americana sobre Derechos Humanos; CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Corte IDH = Corte Interamericana de Derechos Humanos; FIO = Federación Iberoamericana del Ombudsman; IIO = Instituto Internacional del Ombudsman; INDH = Institución/es Nacional/es de Derechos Humanos; PIDCP = Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; PIDESC = Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; TEDH = Tribunal Europeo de Derechos Humanos; OACNUDH = Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; OEA = Organización de Estados Americanos; OSC = Organización de la Sociedad Civil; OSCE = Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; RINDHCA = Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano; UE = Unión Europea.

1 DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

1. SISTEMA UNIVERSAL. 2. EUROPA. 3. AMÉRICA LATINA. 4. MARCO NORMATIVO VINCULANTE Y JURISPRUDENCIAL.

A continuación, se sintetizan las reflexiones que se han hecho en los correspondientes sistemas de protección de derechos humanos respecto al derecho de los individuos y grupos de defender los derechos humanos. En ese sentido, en cada uno de los subtemas que a continuación se describen, se contextualizan brevemente los puntos relevantes de la normativa vigente correspondiente (en sentido amplio, desde *soft law*, hasta tratados internacionales, pasando por diversas sentencias de la Corte IDH y el TEDH), para después realizar en el siguiente apartado un análisis de aquellos instrumentos más relevantes, así como sus omisiones e incumplimientos.

1. SISTEMA UNIVERSAL

- i) ASAMBLEA GENERAL, *Situación de los defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/75/165, de 16 de julio de 2020. <https://undocs.org/es/A/75/165>

Ataques y obstáculos

El informe describe el cambio en los métodos de trabajo para los defensores de los derechos humanos a raíz de la pandemia de enfermedad por coronavirus (covid-19). También detalla sus prioridades, entre las que figura concentrarse en los defensores más expuestos a ser asesinados y sufrir otros ataques violentos, las represalias contra los defensores que han cooperado con las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, la cuestión de la impunidad de quienes atacan a los defensores, el papel de las empresas y las instituciones financieras tanto dañando la labor de los defensores como protegiéndola, y la intensificación del seguimiento de los casos individuales que se señalan a su atención. También se expone el mecanismo de examen periódico universal como herramienta para proteger a los defensores y sobre la manera en que se propone reforzar la cooperación con otros titulares de mandatos.

Aplicación de la Declaración sobre defensores de DD. HH.

- ii) ASAMBLEA GENERAL, *Situación de los defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/74/159, de 16 de julio de 2019. <https://undocs.org/es/A/74/159>

El informe examina la impunidad que persiste en las violaciones de derechos humanos que se cometen contra las personas defensoras y los desafíos que existen para combatirla. Desarrolla un marco normativo sobre el derecho de acceso a la justicia, incluyendo la debida diligencia en las investigaciones. Asimismo, desarrolla los obstáculos fácticos y jurídicos para acceder a la justicia. Posteriormente, se describen buenas prácticas implementadas por los Estados y por la sociedad civil.

- iii) ASAMBLEA GENERAL, *Situación de los defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/73/215, de 23 de julio de 2018. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/73/215>

El informe evalúa la aplicación de la declaración en 140 Estados. El estudio pone de manifiesto tres tendencias y cuestiones clave: la evolución del uso de la expresión «defensores de los derechos humanos», el establecimiento de mecanismos y prácticas para prestarles apoyo y la importancia de los marcos jurídicos y administrativos para brindarles protección. Destaca a las organizaciones regionales, las empresas y el sistema de las Naciones Unidas. Concluye con una reflexión sobre el futuro de la declaración y de la situación de los defensores.

- iv) ASAMBLEA GENERAL, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015 [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/70/489/Add.2)]* 70/161. *Los defensores de los derechos humanos en el contexto de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, Naciones Unidas, A/RES/70/161, de 10 de febrero de 2016. <https://undocs.org/es/A/RES/70/161>

La resolución reafirma la importancia de la declaración y su aplicación, reconoce el trabajo de los defensores de derechos humanos, y muestra grave preocupación debido a que las legislaciones nacionales sobre seguridad y lucha contra el terrorismo, y en particular las leyes que regulan las OSC, se utilizan en algunos casos indebidamente contra defensores de los derechos humanos o para obstaculizar su labor. Por último, destacó la importancia de las INDH que funcionan basándose en los Principios de París (§1.1.xx).

Ataques a cargo de INDH

- v) ASAMBLEA GENERAL, *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Informe del Secretario General*, Naciones Unidas, A/70/347, de 28 de agosto de 2015. <https://undocs.org/es/A/70/347>

El informe contiene información sobre las actividades de la OACNUDH relativas a la creación de INDH y el fortalecimiento de las ya existentes; las medidas adoptadas por los gobiernos y las INDH a ese respecto; el apoyo prestado a las actividades internacionales y regionales de esas instituciones; la asistencia técnica prestada en colaboración con otros organismos y programas de las Naciones Unidas; el respeto de la independencia y autonomía de las INDH durante el desempeño de sus funciones, así como las amenazas y represalias que afrontan sus miembros; y la cooperación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y los mecanismos internacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, incluida la participación en los mecanismos de la Asamblea General.

- vi) ASAMBLEA GENERAL, *Situación de los defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/69/259, de 5 de agosto de 2014. <https://undocs.org/es/A/69/259>

El informe hace un análisis de las amenazas a las que los defensores de los derechos humanos se encuentran más expuestos, en particular, en lo que atañe a la cuestión del marco jurídico que rige sus actividades y los obstáculos que algunas legislaciones nacionales pueden interponer a su legítima labor de promoción y protección de los derechos humanos, con el fin de propiciar una protección más efectiva de los defensores. Por último, también aborda la cuestión de las represalias de que son objeto los defensores en su interacción con las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las demás partes interesadas y participar en la lucha contra la impunidad de los autores de estas represalias.

- vii) ASAMBLEA GENERAL, *Promoción de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer*, Naciones Unidas, A/RES/68/181, de 30 de enero de 2014.

Defensoras de los DD. HH.

La Resolución de la Asamblea General señala, entre otras cosas, su preocupación debido a que las personas y las organizaciones dedicadas a promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer, a menudo están expuestas a amenazas y acoso, y padecen inseguridad como resultado de esas actividades, en particular mediante la restricción de la libertad de asociación o expresión o del derecho de reunión pacífica, o abusos en los procedimientos civiles o penales.

- viii) ASAMBLEA GENERAL, *Situación de los defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/68/262, de 5 de agosto de 2013. <https://undocs.org/es/A/68/262>

El informe presenta un enfoque basado en los derechos humanos en relación con los proyectos de desarrollo, que hará posible una participación significativa y en condiciones de seguridad de los defensores de los derechos humanos en todas las etapas de los proyectos de desarrollo basado en los derechos, y sus repercusiones para la participación eficaz y en condiciones de seguridad de los defensores.

Legislación que
obstaculiza el
trabajo y facilita su
criminalización

- ix) ASAMBLEA GENERAL, *Situación de los defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/67/292, de 10 de agosto de 2012. <https://undocs.org/es/A/67/292>

El informe se centra en la utilización de la ley para reglamentar las actividades de los defensores de los derechos humanos. Asimismo, examina los tipos de legislación que afectan a la labor de los defensores de los derechos humanos, incluidas las leyes de lucha contra el terrorismo y otras leyes relativas a la seguridad nacional; la legislación relativa a la moral pública; la legislación en materia de registro, funcionamiento y financiación de asociaciones; la legislación de acceso a la información oficial y de secretos oficiales; la legislación sobre la calumnia y la blasfemia, y la legislación que reglamenta el acceso a internet. Por último, expone las normas mínimas que se deben respetar en la elaboración de las leyes y las garantías procesales que deben regir su aplicación.

- x) ASAMBLEA GENERAL, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011. Promoción de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, Naciones Unidas, A/RES/66/164, de 10 de abril de 2012. <https://undocs.org/A/RES/66/164>

La resolución destaca el trabajo de los defensores de derechos humanos, la persistencia del alto número de violaciones de los derechos humanos cometidas en su contra y recuerda las obligaciones del Estado en materia de protección y promoción de los derechos humanos.

- xi) ASAMBLEA GENERAL, *Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Naciones Unidas, A/66/290, de 10 de agosto de 2011. <https://undocs.org/es/A/66/290>

El informe recuerda que el artículo 19, párrafo 3, del PIDCP, sobre limitaciones no se puede hacer valer como justificación para silenciar a los defensores de la democracia pluripartidista, los principios democráticos y los derechos humanos. Señala

también que no pueden ser compatibles con el artículo 19, en circunstancia alguna, los atentados contra una persona, por el ejercicio de su libertad de opinión y de expresión, con inclusión de formas tales como la detención arbitraria, la tortura, las amenazas de muerte y el asesinato.

- xii) ASAMBLEA GENERAL, *Defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/66/203, de 28 de julio de 2011. <https://undocs.org/es/A/66/203>

El informe señala los derechos establecidos en la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos y realiza un análisis del contenido de los distintos derechos, así como de los diferentes aspectos necesarios para garantizar su aplicación. También aborda las restricciones y violaciones más comunes que enfrentan los defensores y ofrece una serie de recomendaciones para facilitar a los Estados la aplicación de cada uno de esos derechos.

- xiii) ASAMBLEA GENERAL, *Defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/65/223, de 4 de agosto de 2010. <https://undocs.org/es/A/65/223>

El informe se centra en la responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes no estatales contra los defensores. En la introducción se recuerda que la declaración está dirigida no solamente a los Estados y a los defensores de los derechos humanos, sino a todos los individuos, grupos e instituciones de la sociedad. Se sostiene también que el deber de los Estados de respetar y proteger los derechos humanos comprende el deber de proteger a los defensores de las violaciones de sus propios derechos humanos cometidas por terceros. Por lo tanto, recuerda a los Estados que pueden incurrir en responsabilidad como consecuencia de las transgresiones cometidas por agentes no estatales en determinadas situaciones.

- xiv) ASAMBLEA GENERAL, *Defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/64/226, de 4 de agosto de 2009. <https://undocs.org/es/A/64/226>

El informe se centra en el derecho de libertad de asociación, el contenido de ese derecho y aplicación en la práctica. Se refiere a las dificultades que existen para constituir e inscribir asociaciones de derechos humanos y a las sanciones penales que se imponen a las actividades no declaradas; la denegación de la inscripción y la anulación de esta, y los engorrosos y largos procedimientos de inscripción. También da ejemplos de limitaciones para la inscripción de OSC internacionales, de casos de supervisión y vigilancia por parte de los gobiernos y de hostigamiento administrativo y judicial. Finalmente, en el informe se dan ejemplos de limitaciones para acceder a financiación. El informe concluye con ejemplos de prácticas

Obstáculos a la libertad de asociación y buenas prácticas

adecuadas y recomendaciones para hacer frente a los problemas y lagunas encontrados.

- xv) ASAMBLEA GENERAL, *Defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/63/288, de 14 de agosto de 2008. <https://undocs.org/es/A/63/288>

El informe se centra en las buenas prácticas en materia de protección de los defensores y la promoción de la defensa de los derechos humanos y reconoce la importancia de la declaración.

Obstáculos a la libertad de reunión

- xvi) ASAMBLEA GENERAL, *Los defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/62/225, de 13 de agosto de 2007. <https://undocs.org/es/A/62/225>

El informe se centra en el derecho a la protesta en el contexto de la libertad de reunión. En él se amplía y profundiza el análisis del derecho a la libertad de reunión en relación con las actividades de los defensores de los derechos humanos.

- xvii) ASAMBLEA GENERAL, *Los defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/61/312, de 5 de septiembre de 2006. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/488/10/PDF/N0648810.pdf?OpenElement>

En el informe se examinan distintos tipos de violaciones del derecho de los defensores de los derechos humanos a la libertad de reunión, y luego se analizan las disposiciones de la declaración y otros instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen este derecho.

Obstáculos al trabajo en defensa de los DD. HH.

- xviii) ASAMBLEA GENERAL, *Los defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/59/401, de 1 de octubre de 2004. <https://undocs.org/es/A/59/401>

El informe reconoce el trabajo de los defensores de los derechos humanos y expresa una preocupación profunda por el hecho de que sigan siendo muy numerosas las infracciones que se cometen contra los defensores en todo el mundo. Se insta a los Estados a que cumplan el compromiso adquirido con los defensores de los derechos humanos, que se refleja en resoluciones sucesivas de la Asamblea General, y fortalezcan la aplicación de la declaración. El informe presenta ejemplos de las infracciones que se cometen más comúnmente contra defensores y los factores que propician que se produzcan abusos. Se examinan igualmente los distintos obstáculos a que se enfrentan los defensores de los derechos humanos, ya trabajen con OSC nacionales o internacionales, en el ejercicio de su libertad de asociación, que incluyen: la ilegalización de los grupos de derechos humanos no registrados; procedimientos de registro innecesariamente engorrosos y prolongados; la restricción de la creación de redes; la denegación indebida del registro; la limitación de la independencia de las autoridades.

- xix) ASAMBLEA GENERAL, *Los defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/58/380, de 18 de septiembre de 2003. <https://undocs.org/es/A/58/380>

El informe aborda dos preocupaciones relacionadas entre sí: la aplicación de la legislación relativa a la seguridad en perjuicio de los defensores de los derechos humanos y el papel y la situación de dichos defensores en situaciones de emergencia.

- xx) ASAMBLEA GENERAL, *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, Naciones Unidas, 53/144, de 8 de marzo de 1999. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

Declaración sobre los defensores

Primera declaración no vinculante que reconoce el derecho a promover y proteger pacíficamente los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

- xxi) ASAMBLEA GENERAL, *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París)*, Naciones Unidas, 48/134, de 20 de diciembre de 1993. <http://hrlibrary.umn.edu/instree/Sparisprinciples.pdf>

Estándares normativos para las INDH

Los Principios de París son la principal fuente de estándares normativos para las INDH.

- xxii) ASAMBLEA GENERAL, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2200 A (XXI)*, Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1966. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Instrumentos internacionales vinculantes

El artículo 6 del PIDCP reconoce que el derecho a la vida es inherente a la persona humana, lo que incluye a los defensores de los derechos humanos, y aclara las obligaciones que incumben a los Estados. Asimismo, el artículo 22 reconoce la obligación de los Estados de proteger el derecho a la libertad de asociación, y deben promulgar un marco jurídico y adoptar otras medidas que garanticen el pleno disfrute de estos derechos. Asimismo, diversos artículos del PIDCP se encuentran relacionados con los derechos que contempla la declaración (§3).

- xxiii) ASAMBLEA GENERAL, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2200 A (XXI)*, Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1966. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

Diversos artículos del PIDESC se encuentran relacionados con los derechos que contempla la declaración respecto al derecho a defender derechos humanos (§3).

- xxiv) ASAMBLEA GENERAL, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Naciones Unidas, de 10 diciembre 1948, 217 A (III).

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

En los artículos 19 y 20 establece que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, así como los derechos a la libertad de reunión y de asociación políticas, es decir, el derecho a no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y de recibir informaciones y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión; consideraciones que también se pueden observar dentro de la Declaración de los defensores de derechos humanos (§3).

Primer acuerdo internacional vinculante

- xxv) CEPAL, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Acuerdo de Escazú*, de 27 de septiembre de 2018. <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18.pdf>

El Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) se trata del primer instrumento vinculante que incluye disposiciones específicas para la protección y promoción de los defensores de los derechos humanos (§1.4.i).

Utilización del derecho penal contra los defensores

- xxvi) COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación gen. núm. 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*, Consejo Económico y Social, E/C.12/GC/24, de 10 de agosto de 2017. <https://undocs.org/es/E/C.12/GC/24>

El comité señala a los Estados partes las dificultades a las que se enfrentan los defensores de los derechos humanos. Señala también que con frecuencia ha tenido noticias de amenazas y ataques dirigidos contra quienes tratan de proteger los derechos propios o ajenos consagrados en el PIDESC. Por último, muestra su preocupación frente a la utilización del proceso penal para obstaculizar el trabajo en defensa de los derechos humanos.

Entorno seguro y propicio; medidas de protección

- xxvii) COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Defensores de los derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales. Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Consejo Económico y Social, E/C.12/2016/2, de 29 de marzo de 2017. <https://undocs.org/es/E/C.12/2016/2>

El comité reconoció la importancia de que los defensores de los derechos humanos puedan llevar a cabo su labor libremente, sin temor y sin ser objeto de amenazas. Considera que las amenazas o los actos de violencia dirigidos contra los defensores constituyen un incumplimiento de las obligaciones

que incumben a los Estados respecto del ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en el PIDESC, puesto que los defensores de los derechos humanos también contribuyen con su labor a la efectividad de tales derechos, por último, señaló medidas específicas que deben adoptar los Estados para salvaguardar la labor de los defensores.

- xxviii) COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/GC/36, de 3 de septiembre de 2019. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5e61813b4.pdf>

La observación general recuerda a los Estados que deben respetar el derecho a la vida de los defensores de los derechos humanos y abstenerse de incurrir en conductas que tengan como resultado la privación arbitraria de la vida, incluso por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Además, recordó la obligación de los Estados de crear y mantener un entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos.

- xxix) COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observación general núm. 34, Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/GC/34, de 12 de septiembre de 2011. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8507.pdf>

La observación general recuerda a los Estados que deben adoptar medidas eficaces de protección contra los ataques destinados a acallar a quienes ejerzan su derecho a la libertad de expresión. Asimismo, puntualiza que no se puede hacer valer el párrafo 3 del artículo 19 del PIDCP como justificación para silenciar a los defensores de la democracia pluripartidista, los principios democráticos y los derechos humanos.

- xxx) COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Promoción y protección de los derechos humanos: defensores de los derechos humanos. Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos*, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2006/95, de 23 de enero de 2006. <https://undocs.org/es/E/CN.4/2006/95>

El informe evalúa la evolución de la situación de los defensores de los derechos humanos y la aplicación de la declaración. Reconoce la urgente necesidad de crear un entorno propicio para la defensa de los derechos humanos. Se examinan también los principales obstáculos en la aplicación de la declaración y en la protección de los defensores de los derechos humanos. Asimismo, observa que en un gran número de países las INDH carecen del nivel de independencia, facultades y

capacidades necesarias para hacer su trabajo, además, señala que sus miembros y su personal reciben constantemente amenazas y ataques por su dedicación a la causa de los derechos humanos. Por último, señala que existe una tendencia entre los Estados de implementar nuevas leyes enfocadas en restringir las actividades relacionadas con los derechos humanos, especialmente en el contexto de las medidas para combatir el terrorismo.

- xxxix) COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Promoción y protección de los derechos humanos. Defensores de los derechos humanos. Informe presentado por Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2004/94, de 15 de enero de 2004. <https://undocs.org/es/E/CN.4/2004/94>

El informe describe la situación de los defensores de los derechos humanos, en particular, respecto a su preocupación por las presuntas violaciones cometidas contra 565 personas físicas y 203 OSC que trabajaban en defensa de los derechos humanos. Del informe se desprende que las violaciones del derecho a la integridad física y los procesamientos civiles y penales de los defensores van en aumento, mientras que los casos de impunidad son muy frecuentes para todas las violaciones; también señala cómo es que los Estados invocan leyes nacionales como justificación de la presunta violación.

- xxxixii) COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Promoción y protección de los derechos humanos: defensores de los derechos humanos. Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, de conformidad con la resolución 2000/61 de la Comisión de Derechos Humanos*, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2001/94, de 26 de enero de 2001. <https://undocs.org/es/E/CN.4/2001/94>

El informe se centra en los factores que obstaculizan la protección de los defensores de los derechos humanos. Reconoce los graves peligros que enfrentan los defensores y lo demuestra con el número de defensores citados en los llamamientos y las comunicaciones urgentes de otros mecanismos temáticos en los últimos años.

- xxxixiii) COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Defensores de los Derechos Humanos, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/61*, de 26 de abril de 2000. https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4764

La comisión observa con honda preocupación que, en muchos países, las personas y OSC que se dedican a promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales

frecuentemente son objeto de amenazas, acoso, inseguridad, detención arbitraria y ejecuciones extrajudiciales.

- xxxiv) COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Promoción y protección de los derechos humanos: defensores de los derechos humanos. Aplicación de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2000/95, de 13 de febrero de 2000. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/101/50/PDF/G0010150.pdf?OpenElement>

El informe examina los comentarios y propuestas de los gobiernos, de los organismos especializados y de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes sobre la aplicación de la declaración. Por último, en el informe se examinan las formas adecuadas de promover y aplicar eficazmente la declaración.

- xxxv) CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE DERECHOS HUMANOS, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, de 25 de junio de 1993. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>

Las OSC y el derecho a defender DD. HH.

La conferencia destacó el papel central que desempeñaban las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos, y reconoció que hay que seguir prestándoles apoyo frente a las amenazas y el acoso que padecen. Asimismo, se reforzaron los principios de universalidad de los derechos humanos y la obligación de los Estados de acatarlos y de protección a los defensores. Reconoció también el derecho a defender derechos humanos en relación con las acciones de promoción y protección que desempeñan los ombudsperson nacionales y las OSC.

- xxxvi) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Última advertencia: los defensores de los derechos humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Mary Lawlor, Asamblea General, A/HRC/46/35, de 24 de diciembre de 2020. <https://undocs.org/es/A/HRC/46/35>

Asesinatos y desapariciones forzadas

El informe analiza la situación relativa al asesinato de defensores de los derechos humanos. En su informe, la Relatora Especial da la voz de alarma sobre la incidencia de asesinatos en muchas partes del mundo, y examina el problema de las amenazas de muerte, que a menudo preceden al asesinato de los defensores de los derechos humanos. El informe incluye ejemplos de casos en que se ha amenazado y asesinado a defensores de los derechos humanos. La relatora formula recomendaciones a las partes interesadas pertinentes para poner fin a esta tendencia,

y pide que se cumplan las normas y los principios jurídicos en vigor. Además, propone formas de proteger y prestar apoyo a los defensores para evitar asesinatos en el futuro.

Contexto sociopolítico

- xxxvii) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de las defensoras de los derechos humanos Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/40/60, de 10 de enero de 2019. <https://undocs.org/es/A/HRC/40/60>

El informe examina los riesgos y obstáculos adicionales relacionados con el género a los que se enfrentan las defensoras de los derechos humanos y reconoce su importante papel en la promoción y la protección de esos derechos. Se refiere al marco normativo en el que se desarrolla la labor de las defensoras, describe los difíciles entornos en los que operan y analiza el impacto del patriarcado y la heteronormatividad, la ideología de género, los fundamentalismos, la militarización, la globalización y las políticas neoliberales en los derechos de esas defensoras.

Ataques a defensores, un problema sistemático

- xxxviii) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/34/52, de 23 de enero de 2017. <https://undocs.org/es/A/HRC/34/52>

El informe hace un resumen de las visitas que ha efectuado a varios países. Asimismo, muestra su preocupación al ver cómo están proliferando en todas partes los ataques en contra de los defensores de derechos humanos. El informe precisa que los ataques a los defensores no se tratan de hechos aislados, sino de un verdadero ataque concertado contra los que tratan de hacer realidad los ideales de la Declaración Universal en un mundo libre de terror y miseria. Por último, precisa que los defensores se enfrentan a ataques sin precedentes que buscan poner en cuestión la legitimidad, la credibilidad y la sinceridad de su compromiso.

Protección de defensores de DD. HH.

- xxxix) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/31/55, de 1 de febrero de 2016. <https://undocs.org/es/A/HRC/31/55>

El informe conceptualiza las buenas prácticas en materia de protección de los defensores de los derechos humanos a nivel local, nacional, regional e internacional en tres esferas interrelacionadas: prácticas que fortalecen los recursos y la capacidad de los defensores; medidas que promueven un entorno propicio para la defensa de sus derechos; e iniciativas regionales e internacionales que refuerzan su protección a nivel local y nacional.

- xl) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. Adición. Estudio sobre las desapariciones forzadas o*

involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales, A/HRC/30/38/Add.5, Asamblea General, de 9 de julio de 2015.

El estudio examina cómo las desapariciones forzadas se emplean como herramienta para disuadir a la población de promover y ejercer los derechos económicos, sociales y culturales.

- xli) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la 21ª reunión anual de los relatores y representantes especiales, expertos independientes y presidentes de grupos de trabajo de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, incluida información actualizada sobre los procedimientos especiales*, Asamblea General, A/HRC/28/41, de 29 de enero de 2015. <https://undocs.org/es/A/HRC/28/41>

Utilización del derecho penal contra defensores de DD. HH.

El informe muestra hechos y cifras sobre la composición y los productos de los procedimientos especiales en 2014, incluidos ejemplos concretos de su contribución a la promoción de los derechos humanos. Se señaló la preocupación por la utilización del derecho penal para perseguir a los defensores de los derechos humanos.

- xlii) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/28/73, de 5 de enero de 2015. <https://undocs.org/es/A/HRC/28/73>

Ataques, un problema sistemático

El informe reconoce el acoso, intimidación, amenazas, detenciones arbitrarias y agresiones que sufren sistemáticamente los defensores de derechos humanos. Recuerda también la obligación que tienen los Estados de proteger a los defensores de la violencia, las amenazas, las represalias, la discriminación y toda actuación discriminatoria derivada de sus actividades legítimas de promoción y protección de los derechos humanos.

- xliii) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Frost*, Asamblea General, A/HRC/28/63, de 29 de diciembre de 2014. <https://undocs.org/es/A/HRC/28/63>

El informe propone un análisis de las tendencias y los problemas relacionados con el derecho a defender derechos humanos e identificar las amenazas a las que están más expuestos los defensores de los derechos humanos con miras a contribuir a mejorar su protección.

- xliv) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, Asamblea General, A/HRC/26/29, de 14 de abril de 2014. <https://undocs.org/es/A/HRC/26/29>

En el informe se hace una valoración de las amenazas a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación que

sufren los grupos expuestos a mayores riesgos, como es el caso de los defensores de derechos humanos.

- xlvi) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, Asamblea General, A/HRC/25/L.20, de 24 de marzo de 2014. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/123/37/PDF/G1412337.pdf?OpenElement>

La resolución expresó su preocupación por el número de agresiones dirigidas a defensores de los derechos humanos y periodistas en el contexto de manifestaciones públicas. Asimismo, instó a los Estados a que presten particular atención a la integridad y protección de las mujeres y las defensoras de los derechos humanos frente a los actos de intimidación y de acoso.

- xlvi) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos, Margaret Sekaggya*, Asamblea General, A/HRC/25/55, de 23 de diciembre de 2013. <https://undocs.org/es/A/HRC/25/55>

En el informe se examina en detalle los principales elementos que son necesarios para que los defensores de derechos humanos puedan trabajar en un entorno seguro y propicio.

**Represalias en
contra de defensores
de DD. HH.**

- xlvii) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Cooperación con las Naciones Unidas, sus representantes y mecanismos en la esfera de los derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/24/29, de 31 de julio de 2013. <https://undocs.org/es/A/HRC/24/29>

En el informe se destacan las novedades relacionadas con el problema de las represalias y la intimidación contra los defensores de derechos humanos. Se expone una serie de casos de personas que presuntamente han sido intimidadas o han sufrido represalias por haber cooperado con las Naciones Unidas, sus representantes y sus mecanismos en la esfera de los derechos humanos.

**Financiación
y libertad de
asociación**

- xlviiii) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, Asamblea General, A/HRC/23/39, de 24 de abril de 2013. <https://undocs.org/es/A/HRC/23/39>

El informe trata de la financiación de las asociaciones y la celebración de reuniones pacíficas. Asimismo, reconoce que la declaración constituye un marco de referencia pertinente respecto al derecho que tiene toda persona individual o colectivamente de solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger por medios pacíficos los derechos humanos y las libertades fundamentales (artículo 13). Puntualiza también que no debe haber distinción entre las fuentes de financiación, que no solo las asociaciones registradas, sino también los particulares tienen derecho al acceso a la

financiación. Por último, reconoce que la declaración no es un instrumento vinculante. Sin embargo, contiene una serie de principios y derechos que se basan en las normas de derechos humanos consagradas en otros instrumentos internacionales que sí son jurídicamente vinculantes.

- xlix) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, Asamblea General, A/HRC/22/45, de 28 de enero de 2013. <https://undocs.org/es/A/HRC/22/45>

Desaparición forzada

El informe observa un patrón de amenazas, intimidación y represalias contra las víctimas de desapariciones forzadas y contra los familiares, los testigos y los defensores de derechos humanos que se ocupan de esos casos. Por último, instó a los Estados a tomar medidas específicas para prevenir esos actos, proteger a quienes se ocupan de casos de desapariciones forzadas y sancionar a los autores, de conformidad con el artículo 13, párrafos 1 y 3, de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

- l) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Asamblea General, A/HRC/22/28, de 21 enero de 2013. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/102/35/PDF/G1310235.pdf?OpenElement>

Mejores prácticas para promover y apoyar la promoción y protección de los DD. HH.

El informe describe ejemplos de medidas efectivas y mejores prácticas para promover y apoyar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas.

- li) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Margaret Sekaggya, Asamblea General, A/HRC/22/47, de 16 de enero de 2013. <https://undocs.org/es/A/HRC/22/47>

Las INDH como defensores de DD. HH.

El informe se centra en la función de las INDH, destacando el hecho de que pueden considerarse defensores de los derechos humanos. Posteriormente, profundiza en el potencial papel que pueden desempeñar las INDH en la protección de los defensores de los derechos humanos, resaltando que las instituciones nacionales que funcionan conforme a los Principios de París y sus miembros y personal pueden considerarse defensores de los derechos humanos, puesto que se esfuerzan por promover y proteger esos derechos. Pone de relieve que en varios países los miembros de las INDH están expuestos a ataques y amenazas, así como a intimidación, acoso, arresto y detención en relación

Tipos penales que pueden restringir la libertad de expresión

- con sus actividades relativas a los derechos humanos. También señala una serie de ámbitos que las INDH deben reforzar para proteger eficazmente a los defensores de los derechos humanos.
- ii) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión*, Frank La Rue, Asamblea General, A/HRC/20/17, de 4 de junio de 2012. <https://undocs.org/es/A/HRC/20/17>

Financiación y libertad de asociación

- El informe aborda la protección de los periodistas y la libertad de los medios de prensa, en particular en situaciones donde no hay un conflicto armado. Asimismo, se hace referencia a la utilización cada vez mayor de leyes penales para reprimir la libertad de prensa, la defensa de los derechos humanos y el problema de la impunidad que subsiste.
- liii) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación*, Maina Kiai, Asamblea General, A/HRC/20/27, de 21 de mayo de 2012. https://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session20/a-hrc-20-27_sp.pdf

El informe destaca las mejores prácticas para la promoción y protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Asimismo, precisa que el derecho a la libertad de asociación ampara a las asociaciones desde su creación hasta su disolución, e incluye el derecho a establecer asociaciones y adherirse a ellas y el derecho de las asociaciones a desarrollar libremente sus actividades y a recibir protección contra injerencias indebidas, a acceder a financiación y recursos, y a participar en los asuntos públicos. Por último, recordó que los gobiernos deben permitir que las OSC accedan a fondos nacionales y extranjeros en el marco de la cooperación internacional, y puntualizó que los obstáculos a la financiación extranjera van desde la demora injustificada de la aprobación para financiar el proyecto de una asociación, hasta el requisito de obtener previamente la autorización de las autoridades.

Cuestiones ambientales y defensores de la tierra

- liv) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/19/55, de 21 de diciembre de 2011. <https://undocs.org/es/A/HRC/19/55>

El informe se centra en los riesgos y desafíos concretos a que se enfrentan determinados grupos de defensores de los derechos humanos, como los periodistas y profesionales de los medios de información, los defensores que se dedican a cuestiones ambientales y relativas a la tierra y los que defienden los derechos de los jóvenes y los estudiantes.

- lv) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Resumen de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la*

promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Asamblea General, A/HRC/19/40, de 19 de diciembre de 2011. <https://undocs.org/es/A/HRC/19/40>

El resumen se centra en la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, prestando especial atención a las formas de mejorar la protección de esos derechos en tales contextos, que fuesen acordes con la normativa internacional.

- lvi) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Asamblea General, A/HRC/19/41, de 17 de noviembre de 2011. https://www.ohchr.org/documents/issues/discrimination/a.hrc.19.41_spanish.pdf

DD. HH. y violencia de género

El informe documenta las leyes y prácticas discriminatorias y los actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género, así como el hostigamiento, acoso, amenazas y asesinatos de sus defensores.

- lvii) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 16/5. Mandato del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/RES/16/5, de 8 de abril de 2011. https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/16/5

Relatoría especial

Resolución en la que se decide prorrogar el mandato del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos por un período de tres años y se precisan sus deberes.

- lviii) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/16/44, de 20 de diciembre de 2010. https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-44_sp.pdf

El informe se centra en la situación de las defensoras de los derechos humanos y los activistas dedicados a promover los derechos de la mujer o las cuestiones de género, los riesgos y las violaciones a las que se enfrentan y los autores de esas violaciones.

- lix) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/13/22, de 30 diciembre 2009. https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-22_sp.pdf

El informe se centra en la seguridad y la protección de los defensores de los derechos humanos. Establece, además, una visión general de las tendencias y desafíos que enfrentan los defensores de los derechos humanos en relación con la seguridad y el entorno en el que llevan a cabo sus actividades, así como de las situaciones de inseguridad y los programas de protección a nivel nacional, regional y mundial.

Indicadores para evaluar la situación de los defensores

- lx) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/7/28, de 31 de enero de 2008. <https://undocs.org/es/A/HRC/7/28>

El informe esboza una lista esquemática de indicadores para evaluar la situación de los defensores de los derechos humanos sobre el terreno y una matriz para hacer las visitas de seguimiento.

Ataques contra defensores

- lxi) CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada «consejo de derechos humanos». Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, Asamblea General, A/HRC/4/37, de 24 de enero de 2007. <https://undocs.org/es/A/HRC/4/37>

El informe presta especial atención a la situación de los defensores de los derechos humanos que trabajan en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, pone de relieve las trasgresiones de los derechos de esos defensores. Examina también los riesgos que se corren al defender los derechos de los pueblos indígenas y las minorías, las lesbianas, los homosexuales, los bisexuales, los transexuales y los intersexuales y las mujeres defensoras de los derechos humanos. Por último, resalta el acoso que reciben diversas OSC que defienden derechos humanos, que son perseguidas porque se les considera ilegales, debido a que no se encuentran debidamente registradas. Señala también que otra de las dificultades que siguen enfrentando es que a los defensores que participan en movimientos sociales se les acusa de organizar «bandas de delincuentes».

- lxii) OACNUDH, *Comentario a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, Relator Especial sobre los defensores de los Derechos Humanos, julio 2011. <https://acnudh.org/comentario-a-la-declaracion-sobre-el-derecho-y-deber-de-las-defensoras-y-defensores-de-los-derechos-humanos/>

Esta publicación analiza los diferentes aspectos del derecho a defender los derechos humanos. El documento desarrolla los derechos contenidos en la declaración, incluyendo su marco jurídico, así como el alcance y las medidas necesarias para garantizar su efectiva aplicación. Igualmente, contiene un análisis de las violaciones observadas, señala las mejores prácticas y abre rutas a partir de la formulación de recomendaciones puntuales.

- lxiii) OACNUDH, *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos*, Folleto Informativo núm. 29, 2004. <https://www.ohchr.org/SP/PublicationsResources/Pages/FactSheets.aspx>

El folleto contiene un análisis de la declaración y una introducción a las actividades y los métodos de trabajo del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los defensores de los derechos humanos.

- lxiv) OACNUDH, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual para las instituciones nacionales de Derechos Humanos*, Nueva York y Ginebra, núm. 12, 2004. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12sp.pdf>

El manual trata, entre otros temas, de los aspectos políticos, económicos, sociales, jurídicos y culturales que normalizan las intervenciones más frecuentes que condicionan el trabajo de la defensa de los derechos humanos.

- lxv) OACNUDH, *Informes anuales del Relator Especial y del Representante Especial ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la Comisión de Derechos Humanos*. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/AnnualReports.aspx>

Informes temáticos

Informes anuales del Relator Especial y del Representante Especial ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos. Los informes temáticos documentan las conclusiones del Relator Especial sobre temas concretos y proporcionan orientación y recomendaciones a los Estados miembros, las OSC y otras partes interesadas.

2. EUROPA

- i) AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, *EU support for human rights defenders around the world*, 2018. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630267/EPRS_BRI\(2018\)630267_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630267/EPRS_BRI(2018)630267_EN.pdf)

Reconocimiento y vulnerabilidad

La Agencia de Derechos Humanos de la Unión Europea reconoce que el apoyo a los defensores de los derechos humanos es un componente fundamental de la política exterior de derechos humanos de la UE y una de sus principales prioridades.

- ii) ASAMBLEA PARLAMENTARIA, *Resolución 2225 (2018) sobre la protección de los defensores de los derechos humanos en los Estados miembros del Consejo de Europa*, Consejo de Europa, de 26 de junio de 2018. <https://pace.coe.int/pdf/34df8b6b1c161a9f0bdf93ac918b99acdc4b900eeba1f30d931719a72b52d360/resolution%202225.pdf>

La Asamblea Parlamentaria reconoce la labor de los defensores de los derechos humanos para la protección y promoción de esos derechos y de las libertades fundamentales. Observa también que en los últimos años ha ido en aumento el número de represalias contra los defensores de los derechos humanos. Asimismo, señala que se han introducido nuevas leyes restrictivas sobre el registro y la financiación de las OSC defensoras de derechos humanos. Por último, muestra su preocupación debido a que muchos defensores han sido objeto de hostigamiento judicial, administrativo o fiscal, campañas de difamación e investigaciones penales iniciadas por cargos dudosos, a menudo vinculados con presuntas actividades terroristas o supuestamente relacionados con la seguridad nacional. Concluye que el espacio para la acción de los defensores de los derechos humanos es cada vez más restringido y menos seguro.

- iii) ASAMBLEA PARLAMENTARIA, *Resolución 1891 (2012) sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en los Estados miembros del Consejo de Europa*, Consejo de Europa, de 27 de junio de 2012. <https://pace.coe.int/en/files/18750>

La asamblea recuerda que la responsabilidad de promover y proteger a los defensores de los derechos humanos corresponde ante todo a los Estados, por lo tanto, la Asamblea exhorta a los Estados miembros a: garantizar la plena observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los defensores; poner fin a cualquier hostigamiento administrativo, fiscal o judicial contra los defensores de los derechos humanos y garantizar, en cualquier circunstancia, que puedan llevar a cabo sus actividades de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y la legislación nacional pertinente.

- iv) COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO, *Principios sobre la protección y la promoción de la institución del Defensor del Pueblo (Los Principios de Venecia)*, Consejo de Europa, 118ª sesión plenaria, de 18 de marzo 2019. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-spa)

La comisión aborda específicamente la labor de las INDH, con el objetivo de establecer los principios legales esenciales para el establecimiento y buen funcionamiento de las INDH de

un gobierno democrático. En otras palabras, hacer de ellas un estándar para estas instituciones contra los cuales los reglamentos individuales de cada país puedan evaluar y valorar la labor, independencia, objetividad, transparencia, imparcialidad y estabilidad de las INDH.

- v) CONSEJO DE EUROPA, *Conclusiones del Consejo sobre el Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia (2020-2024)*, Consejo de Asuntos Exteriores, de 18 de noviembre de 2020. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/11/19/council-approves-conclusions-on-the-action-plan-on-human-rights-and-democracy-2020-2024/>

Garantía y mecanismos de protección del derecho a defender DD. HH.

El Plan de Acción 2020-2024 reconoce el importante papel que desempeñan los defensores de los derechos humanos y tiene en cuenta el riesgo que padecen por trabajar en defensa de los derechos humanos. En ese sentido, busca garantizar la asistencia a través de los derechos humanos de la UE y los mecanismos de protección de sus defensores.

- vi) CONSEJO DE EUROPA, *Informe anual de la UE sobre derechos humanos y democracia en el mundo en 2014*, 10152/15, de 22 de junio 2015. <https://www.consilium.europa.eu/media/24484/st10152-en15.pdf>

Mujeres y el derecho a defender DD. HH.

El informe ha destacado el importante papel que desempeñan las mujeres defensoras de los derechos humanos y los defensores pertenecientes a grupos vulnerables y marginados. Muestra su preocupación debido a que los defensores de los derechos humanos continúan enfrentándose a una presión cada vez mayor de las autoridades y de actores no estatales en muchos países.

- vii) CONSEJO DE EUROPA, *Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos*, de 8 de diciembre de 2008. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16332-2008-REV-2/es/pdf>

Directrices sobre el derecho a defender DD. HH.

Las directrices de la UE sobre defensores de derechos humanos describen medidas concretas para protegerles, incluida la provisión de ayuda de emergencia, y alientan a los diplomáticos de la UE a adoptar un enfoque más proactivo hacia los defensores.

- viii) CONSEJO DE EUROPA, *Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa de las acciones para mejorar la protección a defensores de derechos humanos y promover sus actividades*, CM(2008)5-add, de 6 de febrero de 2008. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d4449

Entorno seguro y propicio

El consejo hace un llamado a los Estados para crear un entorno propicio en donde defensores de derechos humanos individuales, grupos y asociaciones puedan desarrollar libremente sus actividades y tomar medidas efectivas para

Las OSC y el
derecho a defender
DD. HH.

- proteger, promover y respetar a los defensores de los derechos humanos.
- ix) CONSEJO DE EUROPA, *Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en Europa*, CM/Rec(2007) 14, Comité de Ministros, 1006a reunión de los Delegados de los Ministros, de 10 de octubre de 2007. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ec271>

La recomendación reconoce la importancia histórica de las organizaciones no gubernamentales, la cual ha sido ya reconocida a nivel universal en la declaración.

Directrices sobre el
derecho a defender
DD. HH.

- x) OFICINA DE INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y DERECHOS HUMANOS DE LA OSCE, *Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos*, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, de 10 de junio de 2014. <https://www.osce.org/es/odihr/230591>

Las directrices se basan en los compromisos de la OSCE y las normas de derechos humanos universalmente reconocidas que los Estados participantes de la OSCE se han comprometido a cumplir. Las directrices contienen elementos claves tomados de instrumentos internacionales relevantes para la protección de los defensores de los derechos humanos.

Defensores de
DD. HH. y Estados
democráticos

- xi) PARLAMENTO EUROPEO, *Políticas de la UE en favor de los defensores de los derechos humanos*, 2009/2199/(INI), de 17 de junio de 2010. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0226+0+DOC+XML+V0//ES>

El Parlamento Europeo considera que los defensores de los derechos humanos son actores clave para la consolidación de los principios democráticos, actores que debido a su trabajo su vida corre peligro en diversos países. Asimismo, señala que cada vez se utilizan medios más sofisticados para perseguir a los defensores, mediante nuevas tecnologías, así como leyes restrictivas para las OSC y obstáculos administrativos que limitan severamente el espacio y las posibilidades de operar de una sociedad civil independiente, y subraya a este respecto que algunos gobiernos obstaculizan o impiden que los defensores de los derechos humanos registren oficialmente las organizaciones y luego los procesan por ejercer su derecho a la libertad de asociación ilegalmente; también son a veces el objetivo directo de las políticas, leyes y procedimientos calificados como medidas de seguridad, a menudo combinado con la estigmatización y la acusación de terrorismo.

3. AMÉRICA LATINA

- i) ASAMBLEA GENERAL, *Resoluciones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Defensores de los derechos humanos en las Américas: Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, AG/RES. 1671 (XXIX-O/99); AG/RES. 1711 (XXX-O/00); AG/RES. 1818 (XXXI-O/01); AG/RES. 1842 (XXXII-O/02); AG/RES. 1920 (XXXIII-O/03); AG/RES. 2036 (XXXIV-O/04); AG/RES. 2177 (XXXVI-O/06); AG/RES. 2280 (XXXVII-O/07); AG/RES. 2412 (XXXVIII-O/08); y AG/RES. 2517 (XXXIX-O/09). <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/dddh/links.asp>

Contexto sociopolítico en el que operan los defensores de DD. HH.

Desde 1999 al 2009, la Asamblea General de la OEA reconoció en diversas resoluciones la importante función de los defensores de derechos humanos, asimismo, mostró su preocupación porque persisten situaciones que, directa o indirectamente, impiden o dificultan las tareas de las personas, grupos u organizaciones que trabajan en la promoción y protección de los derechos humanos a través de la aplicación indebida de leyes y otras disposiciones sobre seguridad nacional y lucha contra el terrorismo para incriminar a los defensores.

- ii) CIDH, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, de 29 diciembre 2017. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>

Políticas para la protección de defensores de DD. HH.

La CIDH se encuentra alarmada por el número creciente de homicidios de personas defensoras de derechos humanos. En consecuencia, el informe busca apoyar los esfuerzos realizados por los Estados para desarrollar políticas integrales idóneas y efectivas para alcanzar la protección de personas defensoras de derechos humanos y del trabajo que realizan. Analiza también los mecanismos nacionales de protección, legislación, políticas y programas existentes en los Estados.

- iii) CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, de 31 diciembre 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>

Criminalización

El informe analiza el problema del uso indebido y sistemático del derecho penal por parte de actores estatales y no estatales con el objeto de criminalizar la labor de los defensores de derechos humanos con el fin de paralizar o deslegitimar las causas que persiguen. Adicionalmente, se precisan las principales formas de

**Su relación
con tratados
internacionales**

criminalización en contra de los defensores, así como una serie de obligaciones que los Estados deben observar en los procesos penales para evitar que estos se conviertan en herramientas obstaculizadoras de la defensa de los derechos humanos.

- iv) CIDH, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2015. Informe Anual de la Relatoría Especial para la libertad de expresión*, Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15, de 31 diciembre 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/informeannual2015rele.pdf>

la CIDH recuerda que cualquier clase de injerencia arbitraria o abusiva que afecte la privacidad de los defensores de derechos humanos y sus organizaciones, se encuentra prohibida por la Declaración Universal y la convención. Resalta, en particular, la utilización del poder punitivo del Estado para criminalizar a los defensores de derechos humanos y la protesta social pacífica, y perseguir penalmente a los críticos o disidentes políticos.

**Contexto
sociopolítico**

- v) CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/ser.L/V/II. Doc. 66, de 31 de diciembre de 2011. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

El informe aborda los siguientes temas: 1) Problemas que enfrentan defensoras y defensores de derechos humanos en la región; 2) Defensores en especial situación de riesgo; 3) Independencia e imparcialidad de los operadores judiciales como garantía de acceso a la justicia; y 4) Mecanismos de protección para defensoras y defensores de derechos humanos.

- vi) CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, de 7 de marzo de 2006. <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/DEFENDERS.SPANISH.pdf>

El informe identifica los patrones de vulneración a quienes ejercen la labor de defensa de los derechos en la región. Asimismo, destaca el riesgo especial que enfrentan algunos grupos de defensores. Reafirma el marco jurídico de protección del sistema interamericano que debe aplicarse a la labor que desarrollan los defensores de los derechos humanos y propone a los Estados que adopten medidas para legitimar, promover y proteger las labores que desempeñan los defensores.

- vii) OEA, *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador»*, de 17 noviembre 1988. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

El protocolo reconoce y desarrolla la protección de diversos derechos humanos en el plano de los derechos económicos,

sociales y culturales, tales como el trabajo, la seguridad social, la salud, vivir en un ambiente sano, nutrición adecuada, educación, entre otros.

- viii) OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica»*, de 22 noviembre 1969. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

En los artículos 13, 14, 15 y 16 de la convención se reconocen los derechos a la libertad de pensamiento y de expresión, derecho de rectificación o respuesta, derecho de reunión y la libertad de asociación.

- ix) OEA, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, de 2 mayo 1948. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

En la convención se reconocen los derechos a la libertad de pensamiento y de expresión, derecho de rectificación o respuesta, derecho de reunión y la libertad de asociación.

- x) OEA, *Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y Operadores de Justicia*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/defensores>

Informes anuales de la Relatoría sobre defensoras y defensores de derechos humanos y operadores de justicia de la CIDH. Los informes temáticos documentan las conclusiones del relator y la CIDH sobre temas concretos y proporcionan orientación y recomendaciones a los Estados miembros de la OEA, las OSC y otras partes interesadas.

Informes anuales y temáticos

4. MARCO NORMATIVO VINCULANTE Y JURISPRUDENCIAL

Si bien existe un reconocimiento del derecho a defender derechos humanos desde la Declaración de los defensores de derechos humanos (§1.1.xx), no fue sino hasta la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú (§1.1.xxv) que se establecieron, dentro de un instrumento vinculante internacional, disposiciones para el reconocimiento y protección de los defensores de derechos humanos:

- i) Acuerdo de Escazú, artículo 4.6: cada parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección. Artículo 9: 1. Cada parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad; 2. Cada parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer,

Primer acuerdo internacional vinculante

proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico. 3. Cada parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente acuerdo.

País	Firma	Ratificación
Argentina	27/09/2018	22/01/2021
Bolivia	02/11/2018	29/09/2019
Brasil	27/09/2018	
Colombia	11/12/2019	
Costa Rica	27/09/2018	
Ecuador	27/09/2018	21/05/2020
Guatemala	27/09/2018	
México	27/09/2108	22/01/2021
Nicaragua	27/09/2018	09/03/2020
Panamá	27/09/2018	10/03/2020
Paraguay	28/09/2018	
Perú	27/09/2018	
República Dominicana	27/09/2018	
Uruguay	27/09/2018	26/09/2019

Pronunciamientos jurisdiccionales regionales

Ahora, si bien es cierto que la vinculatoriedad de las sentencias emitidas tanto por el TEDH, así como la Corte IDH, depende del reconocimiento que de su competencia, vinculatoriedad e interpretación que del derecho internacional en materia de derechos humanos hagan los órganos del Estado y sus correspondientes constituciones, también es cierto que lo resuelto por los máximos intérpretes en materia de derechos humanos de las regiones correspondientes debe tomarse con especial atención, pues determinan la línea evolutiva que los derechos humanos van adoptado conforme van incorporándose a las nuevas realidades. A continuación, se detallan diversas sentencias relacionadas con los defensores de derechos humanos y la interpretación que del aparato normativo vigente (§1) hacen los tribunales correspondientes:

ii) CORTE IDH, <https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/>

- *Caso Escaleras Mejía y otros contra Honduras*, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C Núm. 361.

La Corte IDH desarrolla el contenido y los alcances del derecho a defender derechos humanos. Menciona estándares aplicables a los defensores y al derecho a defender los derechos humanos. La corte recuerda que la obligación de garantizar el debido respeto a la labor de las personas que defienden derechos humanos encuentra su fundamento en los artículos 1.1 y 2 de la convención. Señala que la declaración no establece derechos distintos a los que ya se encuentran reconocidos en diversos instrumentos, sino que articula los ya existentes.

- *Caso Acosta y otros contra Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de marzo de 2017, Serie C Núm. 334.

La corte reitera que el criterio determinante para identificar que una persona ejerce actividades de defensa de derechos humanos no se define en función de cómo se autodenomina el sujeto o persona defensora, sino en la identificación de la actividad que realiza.

- *Caso Yarce y otras contra Colombia*, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2016.

La Corte IDH analiza los mecanismos de protección y protocolos de investigación para casos de situaciones de riesgo, amenazas y agresiones de defensores de derechos humanos, y propone los requisitos mínimos que han de cumplir dichos mecanismos.

- *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros contra Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C Núm. 283.

La Corte IDH considera que debe valorarse el marco contextual de vulneración a los derechos de los defensores de derechos humanos. Asimismo, precisa que la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que se realiza. Confirma que la defensa de los derechos no solo atiende a los derechos civiles y políticos, sino que abarca necesariamente los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia. A su vez, reconoce que existe un consenso internacional respecto a que las actividades realizadas por las defensoras de derechos humanos son las de promoción y protección de los derechos humanos, entre otras.

- *Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activistas del pueblo indígena mapuche) contra Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de mayo de 2014, Serie C Núm. 279.

La Corte IDH hace un análisis sobre el impacto desproporcionado o con efectos discriminatorios indirectos de la ley penal del Estado en contra de los defensores. Asimismo, examina el denominado «contexto» de «aplicación selectiva» de la Ley Antiterrorista «frente a personas pertenecientes al pueblo indígena mapuche» y la «criminalización de la protesta social».

- *Caso Luna López contra Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 10 de octubre de 2013, Serie C Núm. 269.

La Corte IDH considera que la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que se realiza. Toma nota de la importancia de reconocer la existencia del contexto general de riesgo para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, pues esto tiene que derivar necesariamente en el desarrollo de políticas públicas para reducir los riesgos que padecen los defensores y promover y proteger el derecho (y el deber) de defender los derechos humanos.

- *Caso García y Familiares contra Guatemala*, Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2012, Serie C Núm. 258.

La Corte IDH señala que las violaciones al derecho de libertad de asociación deben analizarse en el contexto de la relación que existe entre el ejercicio de dicho derecho con el trabajo de promoción y defensa de los derechos humanos. La corte establece que los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad.

- *Caso Castillo González y otros contra Venezuela*, Fondo, Sentencia de 27 de noviembre de 2012, Serie C Núm. 255.

El caso se refiere a la falta de responsabilidad internacional del Estado en relación con la muerte de Joe Luis Castillo y las consecuencias que ello produjo en su familia. La corte ha establecido que la labor que realizan los defensores de derechos humanos puede colocarlos en una situación especial de vulnerabilidad, frente a lo cual el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias y razonables para garantizar

su derecho a la vida, libertad personal e integridad de la persona. En este sentido, ha enfatizado que los Estados tienen el deber de crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute de los derechos establecidos en la convención, siendo que el cumplimiento de dicho deber está intrínsecamente ligado a la protección y al reconocimiento de la importancia del papel que cumplen las defensoras y defensores de derechos humanos, cuya labor es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho. Asimismo, ha señalado que este compromiso con la protección de los defensores de derechos humanos ha sido reconocido por la OEA, así como en diversos instrumentos internacionales.

- *Caso Kawas Fernández contra Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C Núm. 196.

La Corte IDH señala que una afectación al derecho a la vida o a la integridad personal atribuible al Estado podría generar, a su vez, una violación del derecho a asociarse libremente (artículo 16.1 de la convención), cuando la misma haya sido motivada en el ejercicio legítimo de este derecho de la víctima.

- *Caso Valle Jaramillo y otros contra Colombia*, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 27 de noviembre de 2008, Serie C Núm. 192.

El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la ejecución extrajudicial de Jesús Valle Jaramillo, así como a la falta de investigación y sanción de los responsables del hecho. La corte considera que los Estados tienen el deber de crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute de los derechos establecidos en la convención. El cumplimiento de dicho deber está intrínsecamente ligado a la protección y al reconocimiento de la importancia del papel que cumplen las defensoras y los defensores de derechos humanos, cuya labor es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho.

- *Caso Nogueira de Carvalho y otro contra Brasil*, Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 28 de noviembre de 2006, Serie C Núm. 161.

La Corte IDH recuerda que los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e

TEDH

investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad.

iii) Tribunal Europeo de Derechos Humanos, <https://hudoc.echr.coe.int/>

- *Caso Kavala contra Turquía*, Sentencia de 10 de diciembre de 2019, 28749/18.

El TEDH considera que los ataques a los defensores de derechos humanos adquieren una gravedad significativa, especialmente a la luz del papel particular que los defensores individuales y los defensores colectivos tienen para el fortalecimiento del Estado democrático de derecho, de conformidad con: CONSEJO DE EUROPA. Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa de las acciones para mejorar la protección a defensores de derechos humanos y promover sus actividades (§1.2.viii); ASAMBLEA PARLAMENTARIA, Resolución 2225 (2018) sobre la protección de los defensores de los derechos humanos en los Estados miembros del Consejo de Europa (§1.2.ii); CONSEJO DE EUROPA, Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en Europa (§1.2.ix).

Por último, el TEDH considera que las medidas impugnadas tendrían un efecto disuasorio sobre el trabajo de los defensores de los derechos humanos. En consecuencia, concluye que la restricción de la libertad muchas veces se aplica con la finalidad de disuadir a los defensores de derechos humanos de hacer su trabajo.

- *Caso Aliyev contra Azerbaiyán*, Sentencia de 4 de febrero de 2019, 68762/14 y 71200/14.

El TEDH señala que el enfoque punitivo para criminalizar a los defensores incluye varios de los siguientes elementos: la aplicación de cargos por motivos políticos (incitación al odio, desórdenes masivos y traición); recurrir a acusaciones inventadas (posesión de drogas y armas, vandalismo y malversación de fondos); y el uso de cargos especiales (actividad comercial ilegal, evasión de impuestos y abuso de poder) para apuntar principalmente a los jefes de OSC prominentes en Azerbaiyán y restringir la capacidad de funcionamiento de las OSC.

Asimismo, se apoya de los siguientes materiales para reconocerles especial importancia en la promoción y defensa de los derechos humanos a los defensores: ASAMBLEA GENERAL, Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015 [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/70/489/Add.2)] 70/161 (§1.1.iv); CONSEJO DE EUROPA, Declaración del Comité de Ministros del

Consejo de Europa de las acciones para mejorar la protección a defensores de derechos humanos y promover sus actividades (§1.2.viii); ASAMBLEA PARLAMENTARIA, Resolución 1891 (2012) sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en los Estados miembros del Consejo de Europa (§1.2.iii); ASAMBLEA PARLAMENTARIA, Resolución 2225 (2018) sobre la protección de los defensores de los derechos humanos en los Estados miembros del Consejo de Europa, Consejo de Europa (§1.2.ii); OFICINA DE INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y DERECHOS HUMANOS DE LA OSCE, Directrices sobre la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos (§1.2.x).

- *Caso Rasul Jafarov contra Azerbaiyán*, Sentencia de 17 de marzo de 2016, 69981/14.

El TEDH reconoce que muchas OSC, especialmente las que actúan en el ámbito de los derechos humanos y las que critican abiertamente al gobierno, encuentran graves obstáculos para llevar a cabo su labor. Las OSC se enfrentan a dificultades, especialmente con respecto a la aplicación restrictiva de las reglamentaciones sobre el registro, que podían dar lugar a grandes retrasos o la ausencia de una decisión formal sobre el registro. Además, las subvenciones y los reglamentos administrativos muchas veces son usados para restringir las operaciones de las OSC. Asimismo, señala que los engorrosos requisitos de registro llevan a que muchas OSC a operar al margen de la ley; varios arrestos y detenciones de defensores de los derechos humanos guardan relación con las deficiencias en la legislación sobre OSC y la forma en que se aplica la legislación. Señala también que muchas de las irregularidades en las actividades de las OSC se derivan del oneroso marco legislativo relacionado con el registro, las obligaciones de presentación de informes, la legislación sobre subvenciones y los requisitos fiscales.

Por último, el TEDH muestra preocupación por los arrestos y las detenciones que muchas veces se practican con el objetivo de evitar que se continúe con el trabajo en defensa de los derechos humanos.

- *Caso Ismayilov contra Azerbaiyán*, Sentencia de 17 de enero de 2008, 4439/04.

El TEDH ha constatado anteriormente que la falta de respuesta por parte del Ministerio de Justicia, dentro de los plazos legales, a las solicitudes de registro estatal de una asociación pública, equivalía a una negativa de facto a registrar la asociación. Al carecer de la condición de entidad jurídica, la capacidad jurídica de la asociación no era idéntica a la de las organizaciones no gubernamentales registradas

en el estado, incluso suponiendo que pudiera participar en determinadas actividades limitadas. Los importantes retrasos en el procedimiento de registro, si son atribuibles al Ministerio de Justicia, constituyeron una injerencia en el ejercicio del derecho de los fundadores de la asociación a la libertad de asociación.

- *Caso Ramazanova y otros contra Azerbaiyán*, Sentencia de 1 de febrero de 2007, 44363/02.

El TEDH considera que el retraso en las respuestas de las solicitudes de registro de una asociación, por parte de los órganos administrativos de un Estado, puede equivaler a denegaciones de facto para registrar una asociación. Además, el TEDH observa que, muchas veces la legislación nacional restringe la capacidad de la asociación para funcionar correctamente sin la condición de entidad legal. Por último, el TEDH considera que los retrasos en el registro de una asociación pueden equivaler a una injerencia de las autoridades con los demandantes respecto al ejercicio de su derecho a la libertad de asociación.

Integración jurisdiccional

En conclusión, podemos integrar las anteriores resoluciones por temas particulares que abordan en relación con el derecho a defender derechos humanos:

- iv) Criterio determinante para identificar a un defensor de derechos humanos: *Caso Luna López contra Honduras*, párr. 122; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros contra Guatemala*, párr. 129; *Caso Acosta y otros contra Nicaragua*, párr. 139.
- v) Obligación reforzada que tienen los Estados de investigar las afectaciones a los derechos de las defensoras y defensores de derechos humanos: *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros contra Guatemala*, párrs. 131, 142 y 216-220; *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros contra Brasil*, párr. 175; *Acosta y otros contra Nicaragua*, párr. 143; *Caso Aliyev contra Azerbaiyán*, párr. 226.
- vi) Deber de los Estados de facilitar los medios necesarios para que las defensoras y defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad: *Caso Nogueira de Carvalho y otro contra Brasil*, párr. 77; *Caso Acosta y otros contra Nicaragua*, párr. 140; *Caso García y Familiares contra Guatemala*, párr. 179; *Caso Defensores de Derechos Humanos contra Guatemala*, párrs. 142 y 157; *Caso Kawas fdz contra Honduras*, párrs. 145-146; *Caso Valle Jaramillo y otros contra Colombia*, párr. 91;

- Caso Fleury y otros contra Haití*, párr. 100; *Caso Aliyev contra Azerbaiyán*, párr. 80.
- vii) La importancia de la labor de los defensores de derechos humanos para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho: *Caso Valle Jaramillo y otros contra Colombia*, párr. 87; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros contra Guatemala*, párr. 128; *Caso Castillo González contra Venezuela*, párr. 124; *Caso Nogueira de Carvalho y otro contra Brasil*, párr. 74; *Caso Kavala contra Turquía*, párrs. 74-76, 231 y 216; *Caso Aliyev contra Azerbaiyán*, párrs. 88-92 y 208.
- viii) El hostigamiento, asesinato y amenazas a cargo de los defensores de derechos humanos como efecto amedrentador: *Caso Valle Jaramillo y otros contra Colombia*, párr. 96; *Caso Kawas Fernández contra Honduras*, párr. 153; *Caso Escaleras Mejía y otros contra Honduras*, párr. 69; *Caso Fleury y otros contra Haití*, párr. 101; *Acosta y otros contra Nicaragua*, párr. 207; *Caso Kavala contra Turquía*, párrs. 223-224, 230 y 232; *Caso Aliyev contra Azerbaiyán*, párr. 223; *Caso Rasul Jafarov contra Azerbaiyán*, párrs. 147-149,
- ix) Identificación del defensor de derechos humanos: *Caso Acosta y otros contra Nicaragua*, párr. 139; *Caso Luna López contra Honduras*, párr. 122; *Caso Defensor de Derechos Humanos contra Guatemala*, párr. 129.
- x) La criminalización de los defensores de derechos humanos: *Caso Acosta y otros contra Nicaragua*, párr. 195; *Caso Uzcátegui y otros contra Venezuela*, párr. 189; *Caso Kavala contra Turquía*, párrs. 223-224 y 230-232; *Caso Aliyev contra Azerbaiyán*, párrs. 80 y 190; *Caso Rasul Jafarov contra Azerbaiyán*, párrs. 103-113, 150 y 161.
- xi) Requisitos mínimos que deben cumplir los mecanismos de protección y protocolos de investigación para casos de situaciones de riesgo, amenazas y agresiones de defensoras y defensores de Derechos Humanos: *Caso Luna López contra Honduras*, párr. 243; *Caso Defensor de Derechos Humanos contra Guatemala*, párrs. 157 y 263; *Caso Acosta y otros contra Nicaragua*, párr. 223; *Caso Nogueira de Cavalho y otros contra Brasil*, párr. 77.
- xii) Aplicación de leyes restrictivas contra OSC: *Caso Rasul Jafarov contra Azerbaiyán*, párrs. 103-113; *Caso Ismayilov contra Azerbaiyán*, párr. 48; *Caso Ramazanova y otros contra Azerbaiyán*, párrs. 57-60.

2 CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO INTERNACIONAL

1. INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.
2. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS.

En el siguiente apartado se detallan diversos informes respecto al estado del derecho a defender derechos humanos en el campo internacional, contemplando en una primera parte los informes relacionados con el creciente número de amenazas, ataques e intentos de socavar y deslegitimar a las INDH, y, en una segunda parte, los asesinatos y desapariciones forzadas de defensores de derechos humanos que se han presentado durante el periodo 2015-2020, así como el estado que guarda las condiciones del entorno en el que viven y se desarrollan las OSC.

1. INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

La alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Michelle Bachelet, ha mostrado recientemente su preocupación debido a los ataques que las INDH han recibido en los últimos años por parte de gobiernos y otras personas en posiciones de poder. Precisó que en los últimos dos años la OACNUDH ha recibido un número creciente de denuncias por parte de casi una docena de INDH de la región de América Latina y el Caribe, en donde se detalla el acoso y las amenazas realizadas por los gobiernos, parlamentarios, funcionarios, grupos de autodefensa y otros, simplemente por hacer su labor y cumplir con su mandato.

Los incidentes reportados incluyen amenazas o acoso contra las INDH o su personal en Bolivia, Chile y El Salvador; ataques contra la sede y el personal de la INDH en Haití; e intentos de destitución del director de la organización en Guatemala y en México a nivel estatal. Además, preocupan las declaraciones públicas que desacreditan la labor de la institución en Ecuador y Uruguay, así como el levantamiento de la inmunidad del personal de la INDH y los recortes presupuestarios en Perú. Por último, señala la preocupación respecto Argentina,

**Amenazas a las
INDH**

**Pronunciamientos
de organismos
relacionados con
INDH**

debido a que durante una década no se haya nombrado Defensor del Pueblo¹.

En ese sentido, el acoso, amenazas y violencia que las INDH y los miembros que las componen han soportado durante los últimos años también se puede advertir dentro de los últimos pronunciamientos que diversos organismos internacionales han emitido durante los últimos años:

- i) Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).
 - Pronunciamiento FIO núm. 4/2020, *Consejo de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, en apoyo de la Defensora de los Habitantes de Costa Rica*, Portal FIO A, de 2 de julio de 2020.
 - Pronunciamiento FIO núm. 9/2019, *Sobre la situación de los Derechos Humanos y de las presiones a los Ombudsperson en Iberoamérica*, Portal FIO A, de 28 de noviembre de 2019.
 - Pronunciamiento FIO núm. 8/2019, *Pronunciamiento del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) sobre la crítica situación que atraviesa el Estado Plurinacional de Bolivia*, Portal FIO A, de 19 noviembre 2019.
 - Pronunciamiento FIO núm. 7/2019, *La Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) solicita al Gobierno de Guatemala que cese los constantes ataques contra la Procuraduría de los Derechos Humanos*, Portal FIO A, de 30 de octubre de 2019.
 - Pronunciamiento FIO núm. 5/2019, *Pronunciamiento del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) respecto a los ataques a la persona del Defensor del Pueblo de Panamá por parte de la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional de Panamá*, Portal FIO A, de 8 de octubre de 2019.
 - Pronunciamiento FIO núm. 3/2019, *Pronunciamiento del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), en apoyo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tras las descalificaciones que ha recibido por parte del Gobierno mexicano*, Portal FIO A, de 12 de julio de 2019.
 - Pronunciamiento FIO núm. 1/2019, *Pronunciamiento del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del*

¹ Vid. OACNUDH, *Bachelet alarmada por los intentos de socavar las instituciones nacionales de derechos humanos en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, de 5 de mayo de 2021. <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27063&LangID=S> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

- Ombudsman (FIO) respecto a las amenazas sufridas por la Defensora del Pueblo (e.f.) de Ecuador ante los hechos ocurridos en Ibarra*, Portal FIO A, de 22 de enero de 2019.
- Pronunciamiento FIO núm. 2/2018, *Pronunciamiento del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) respecto a la situación de violencia en Nicaragua*, Secretaría Técnica, de 21 de junio de 2018.
 - Pronunciamiento FIO núm. 3/2018, *Pronunciamiento del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) respecto al ataque sufrido por la Defensoría del Pueblo de Colombia en su sede regional Pacífico*, Portal FIO Administrador, de 10 de julio de 2018.
 - Pronunciamiento FIO núm. 1/2018, *Pronunciamiento del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) respecto a la destitución del Defensor del Pueblo de la República del Ecuador*, Portal FIO Administrador, de 5 de mayo de 2018.
 - Pronunciamiento FIO núm. 1/2018, *Pronunciamiento del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) Sobre El Procurador De Los Derechos Humanos De Guatemala*, Portal FIO Administrador, de 9 de abril de 2018.
 - Pronunciamiento FIO núm. 2/2018, *Pronunciamiento de la Federación iberoamericana de Ombudsman en respaldo a la institucionalidad e independencia de la Defensoría del Pueblo de Ecuador*, Secretaría Técnica, de 21 marzo 2018.
 - Pronunciamiento FIO núm. 04/2017, *Pronunciamiento del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) respecto al trágico asesinato del presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Baja California Sur (México), licenciado Silvestre de la Toba Camacho y de su hijo Fernando de la Toba Lucero*, Portal FIO Administrador, de 16 de marzo de 2017.
- ii) IIO, *El Instituto Internacional del Ombudsman deplora los ataques a cuatro instituciones del ombudsman en la región América Latina*, de 23 de julio del 2020. <https://www.theioi.org/ioi-news/current-news/iio-manifiesta-apoyo-hacia-cuatro-defensores-del-pueblo-en-america-latina>
- iii) Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano (RINDHCA). <https://www.rindhca.org/>
- *Declaración conjunta de la FIO y RINDHCA. Sobre los ataques a la Institución Nacional de Derechos Humanos de Chile*, de julio de 2021.
 - *Pronunciamiento sobre el Defensor del Pueblo de Ecuador, respecto al inicio de un proceso judicial en contra del Defensor del Pueblo del Ecuador*, de 2 de junio de 2021.

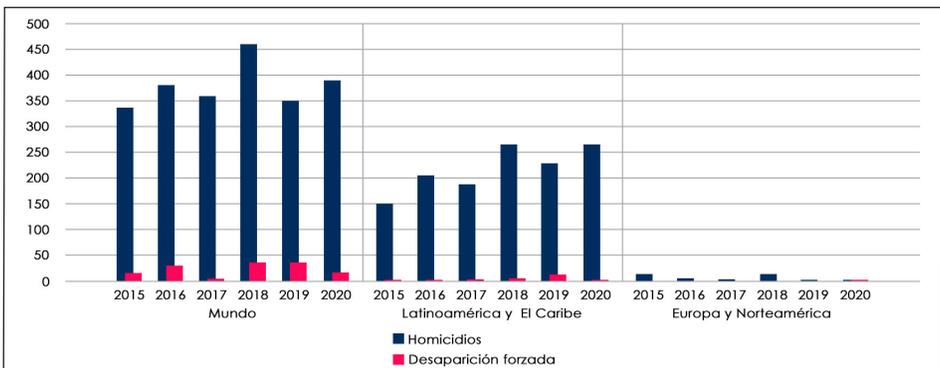
- *Ataques a Defensorías y Estados Excepcionales, Memoria del Congreso FIO y RINDHCA de diciembre 2020*, de 16 de marzo de 2021.
- *Declaración conjunta de la FIO y RINDHCA. Sobre los ataques a la defensora del pueblo de Bolivia*, de agosto de 2020.
- *Declaración ante los ataques al procurador de los Derechos Humanos de Guatemala*, de 9 de julio de 2020.
- *Declaración ante los ataques de la Defensora de los Habitantes de Costa Rica*, de 29 de junio de 2020.

2. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHO HUMANOS

Asesinatos y desapariciones forzadas

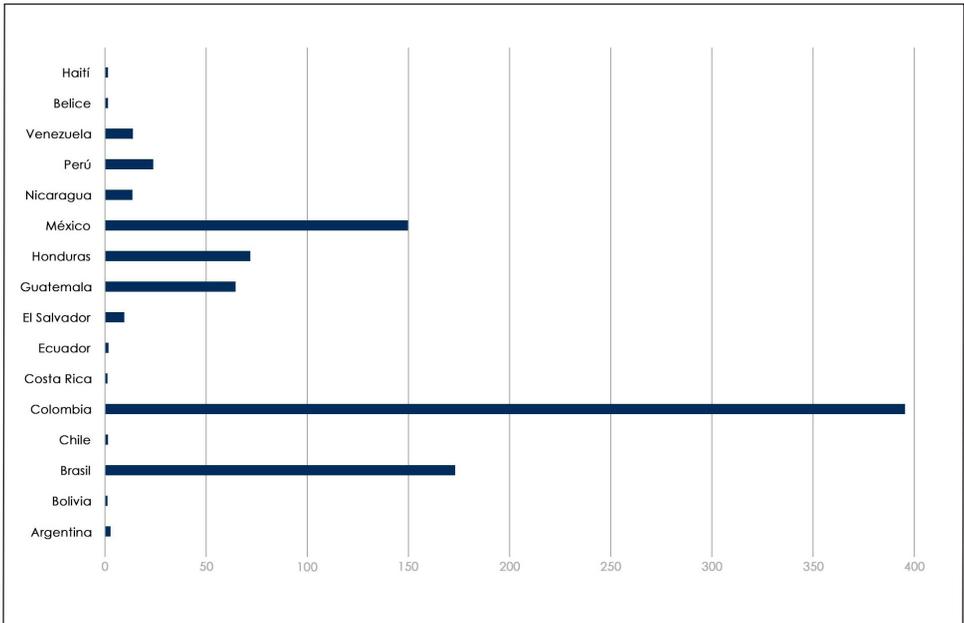
Los defensores privados de los derechos humanos, los periodistas y los sindicalistas son blanco de ataques violentos con demasiada frecuencia en todas las regiones. Entre los años 2015 y 2020, Naciones Unidas registraron al menos 2.333 asesinatos y 125 desapariciones forzadas de defensores de los derechos humanos, periodistas y sindicalistas en el mundo, de los cuales más de la mitad de los casos se produjeron en América Latina y el Caribe (exceptuando el año 2015 que le correspondió el 45 % del total mundial). En el último año se notificaron 393 casos de asesinato y 19 casos de desapariciones forzadas en el mundo, de los cuales, más del 70 % corresponden a América Latina y el Caribe; estas cifras constituyen un 6 % de aumento respecto al año 2019.

A continuación, se plasman los datos que arrojó el sitio web de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible respecto de los homicidios y la desaparición forzada de defensores de derechos humanos, periodistas y sindicalistas durante el periodo 2015-2020²:



² Vid. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, *Sitio web de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, División de Estadísticas, Naciones Unidas. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

Asimismo, en el último informe de la relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos se registraron 1.323 asesinatos de defensores de derechos durante el periodo 2015-2019, de los cuales, más del 70 % corresponden a la región de América Latina y el Caribe³:

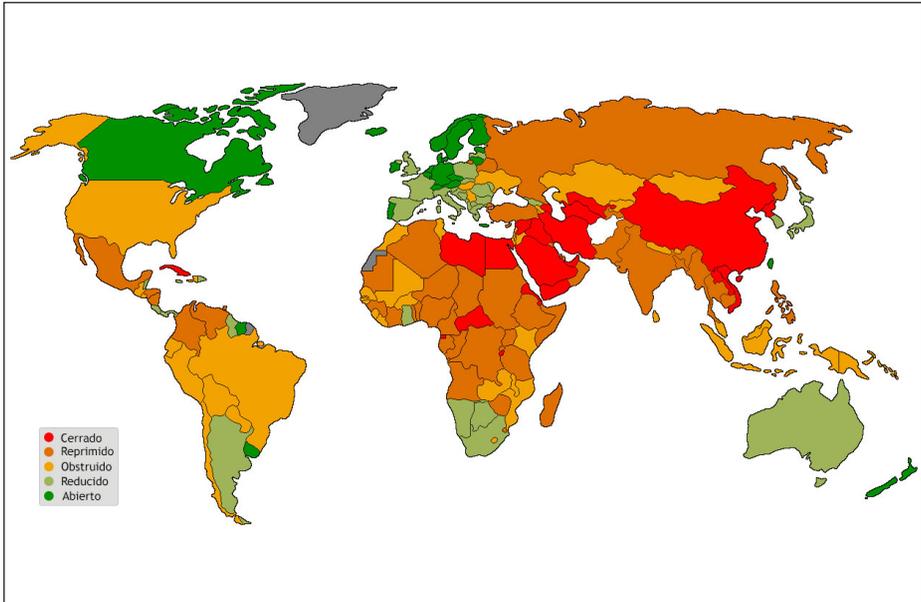


Por último, el Monitor Cívico (una colaboración de investigación global) muestra que las libertades fundamentales de asociación, reunión pacífica y expresión están retrocediendo en todo el mundo: el 61.9 % de la población mundial ahora vive en países en donde el espacio cívico está significativamente limitado. En la práctica, esto significa que solo el 3.4 % de la población mundial vive ahora en países donde sus derechos fundamentales están en general protegidos y respetados⁴:

Obstáculos a la libertad de asociación

³ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Última advertencia: los defensores de los derechos humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Mary Lawlor*, Asamblea General, A/HRC/46/35, de 24 de diciembre de 2020, párr. 41.

⁴ Vid. CIVICUS Monitor, *People Power Under Attack 2019*. <https://monitor.civicus.org/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).



La investigación califica a los Estados a partir del análisis de múltiples flujos de datos del espacio cívico, y a cada país analizado se le asigna una clasificación de la siguiente manera:

- *Abierto.* El Estado capacita y salvaguarda el disfrute del espacio cívico para todas las personas. Los niveles de miedo son bajos, los ciudadanos son libres de formar asociaciones, demostrar en lugares públicos y de recibir y difundir información sin restricciones en la ley o en la práctica. Las autoridades son tolerantes a la crítica de grupos de la sociedad civil y facilita espacios y plataformas para abrir el diálogo público. Las leyes que rigen la libertad de reunión pacífica se adhieren a las normas de derecho internacional. Hay medios de comunicación libres, el contenido en línea es sin censura y los ciudadanos pueden acceder a la información del gobierno fácilmente.
- *Reducido.* El Estado permite a los individuos y a las OSC el ejercicio de sus derechos a la libertad de asociación, de reunión pacífica y de expresión. Sin embargo, existen registros de acoso, detención o el asalto de las personas consideradas críticas de aquellos que detentan en el poder. Las protestas se llevan a cabo de manera pacífica, aunque las autoridades a veces niegan el permiso, o existe un excesivo uso de la fuerza en contra de manifestantes. Los medios de comunicación son libres de difundir una amplia gama de información, aunque el Estado socava la completa libertad de prensa, ya sea a través

de una estricta regulación o por la presión política sobre los dueños de los medios.

- *Obstruido*. El espacio cívico es muy controvertido, existen impedimentos legales y prácticos en el pleno disfrute de los derechos fundamentales. Existe un hostigamiento burocrático y declaraciones públicas por parte de las autoridades del Estado que les estigmatizan y deslegitiman su trabajo. Los ciudadanos pueden organizarse y manifestarse pacíficamente, pero son vulnerables a la frecuente el uso de fuerza excesiva por parte de las autoridades del Estado. Los periodistas corren el riesgo de ataque físico y cargos de difamación que fomentan la autocensura.
- *Reprimido*. El espacio cívico es significativamente limitado; existe acoso, intimidación, prisión, lesión y muerte de integrantes de OSC. El trabajo de las OSC está regularmente impedido y enfrentan amenazas de cancelación de su registro por parte de las autoridades del Estado. Existe un uso excesivo de la fuerza pública y el riesgo de detenciones masivas. Los medios de comunicación normalmente reflejan la posición del Estado, y cualquier voz independiente es habitualmente perseguida y atacada. Los sitios web y plataformas de medios sociales están bloqueadas y el activismo en internet está fuertemente controlado.
- *Cerrado*. Hay cierre total (en la ley y en la práctica) de espacio cívico. Existe una atmósfera de miedo, violencia e impunidad. Cualquier crítica a la decisión de las autoridades es severamente castigada, y prácticamente no hay libertad de prensa. Internet está fuertemente censurado, muchos sitios web están bloqueados y la crítica al poder está sujeto a sanciones severas.

Tomando en consideración lo anterior, a continuación se describen las condiciones que el espacio cívico guarda en Iberoamérica, según el mencionado informe del Monitor Cívico:

Abierto	Reducido	Obstruido	Reprimido
Andorra	Argentina	Bolivia	Colombia
Portugal	Costa Rica	Brasil	México
Uruguay	Panamá	Chile	Nicaragua
	España	Ecuador	Venezuela
	R. Dominicana	El Salvador	Honduras
		Guatemala	
		Haití	
		Paraguay	
		Perú	

3 EL DERECHO A DEFENDER DERECHOS HUMANOS

1. DEFENSORES PRIVADOS QUE EJERCEN EL DERECHO A DEFENDER DERECHOS HUMANOS. 2. INSTITUCIONES NACIONALES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS.

Es un hecho notorio que el efecto que los y las¹ defensoras de derechos humanos² causan en su entorno, les convierte en un grupo particularmente necesitado de protección (§1.4.viii). Esta protección fue entendida como una obligación moral de los estados desde 1998, cuando se formalizó el derecho a defender derechos humanos a través de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (§1.1.xx).

**Reconocimiento
jurídico**

Ahora, es importante distinguir la declaración de su contenido, pues es verdad que esta no constituye un documento vinculatorio *per se*. Sin embargo, su contenido se puede considerar obligatorio porque se encuentra recogido en ordenamientos internacionales que sí son vinculantes³. Es decir, que el derecho a defender derechos humanos se relacione transversalmente con tratados internacionales vinculantes

¹ Con la única intención de no recargar repitiendo cada vez los géneros, se señala aquí una sola vez para que quede claro que, en adelante, cuando se hable de «los defensores», nos estamos refiriendo a cualquier género sin exclusión alguna.

² Las Directrices de la Unión Europea sobre los Defensores de los Derechos Humanos también han definido la figura de los defensores y defensoras de derechos humanos como «personas, grupos e instituciones de la sociedad que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos», CONSEJO DE EUROPA, *Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos*, de 8 de diciembre de 2008, párr. 3; OACNUDH, «Los Defensores de Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos», *Folleto informativo* núm. 29, Ginebra 2004, p. 7; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*, de 31 de diciembre de 2011, párr. 19.

³ Al respecto, Mario Solórzano Betancourt y Gabriel Soto Climent llevaron a cabo la relación que el contenido de la declaración tiene con el PIDCP, con el PIDESC, con la Convención CADH y con el Protocolo de San Salvador, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Informe especial sobre el derecho humano a defender Derechos Humanos en la Ciudad de México*, Ciudad de México, 2011, pp. 30-32.

para los Estados muestra que existe un consenso universal y regional sobre la evolución y aceptación del deber de proteger a los defensores de derechos humanos⁴.

En ese sentido, se afirma que la declaración no establece nuevas normas, sino que se centra en la protección de los derechos humanos de aquellos que están en situación de riesgo como consecuencia del trabajo que realizan, es decir, la aceptación del derecho a defender derechos humanos se da por el reconocimiento a los derechos transversales en otras normas internacionales y no solo por lo establecido dentro de la declaración:

Comparativo entre la declaración y otros tratados internacionales					
Derecho consagrado en la declaración	Declaración de los defensores	PIDCP	PIDESC	CADH	Protocolo de San Salvador
Toda persona tiene derecho a defender DD. HH.	1		6, 7		6, 7
El Estado debe garantizar que las personas tengan los derechos enunciados por toda la declaración para poder defender DD. HH.	2	2, 3, 4	2, 3, 4	1, 2, 27, 31	1, 2, 3, 5
El derecho interno, si concuerda con la Carta de la ONU, es el marco para que se materialice la defensa de DD. HH.	3				4, 5
La interpretación de la declaración se hará en concordancia con los DD. HH. internacionalmente reconocidos	4	5	5	29	4
Derecho de reunión, manifestación, organización y asociación	5	21	8	15, 16, 23	8
Derecho de expresión e información	6	19	15	13	
Libertad de expresión	7	19	15	13	

⁴ La OACNUDH reconoció que la declaración no es un instrumento vinculante, pero aclaró que contiene una serie de principios y derechos que sí están consagrados en otros instrumentos internacionales que sí lo son; OACNUDH, *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del derecho a defender los derechos humanos*, cit., p. 22.

Derecho de participación	8	25		23	
Recursos adecuados, debido proceso, asistencia legal, acceso a la justicia	9	14	3	8, 24, 25	
Deber de tomar medidas que prevengan violaciones de DD. HH.	10			1	
Derecho a ejercer una profesión	11		6, 7		
Derecho a participación política; a no discriminación; protección por parte del Estado y particulares	12	25, 3		23, 24	3
Solicitar, recibir y utilizar recursos económicos para defender DD. HH.	13				
Deber de adoptar medidas para promover los DD. HH.	14	2	2	2	
Deber de promover y enseñar DD. HH., en específico a funcionarios estatales	15		13		
Derecho a enseñar, capacitar e investigar en materia de DD. HH.	16		15	13	
Derecho a no ver limitadas capacidades para promover la garantía de los DD. HH.	17		4		
Obligación de defender los DD. HH. y su importancia	18			32	
Restricciones a la interpretación en detrimento de los derechos	19	5	5, 24	29	4, 5
Restricciones a la interpretación en relación con el apoyo del Estado a individuos, instituciones u organizaciones en contradicción con lo dispuesto por la Carta de la ONU	20	5	5, 24	29	4

Fuente: cuadro elaborado por Mario Solórzano Betancourt y Gabriel Soto Climent

Por su parte, la Corte IDH ha entendido de igual manera que la declaración se relaciona transversalmente con tratados internacionales vinculantes para los Estados al señalar que «[la Declaración] no establece derechos distintos a los que ya se encuentran reconocidos en diversos instrumentos, sino que articula los ya existentes a fin de que sea más sencillo aplicarlos a la función y situación práctica de los defensores»⁵.

Consenso regional y universal

Asimismo, el reconocimiento gradual del derecho a defender derechos humanos que comenzó la Asamblea General de las Naciones Unidas ha permeado en los distintos sistemas regionales de protección a los derechos humanos: interamericano (§1.3), europeo (§1.2) y africano⁶, y ha llegado hasta el primer instrumento internacional vinculante de protección para los defensores de derechos humanos en el mundo: Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (§1.4.i). Por otra parte, cabe señalar que diversos países fuera de estas regiones también han formulado sus propias directrices que reconocen y apoyan el trabajo de los defensores de los derechos humanos (Noruega, Canadá, Finlandia, los Países Bajos, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos de América)⁷.

Ahora bien, es evidente que existe un consenso regional y universal (§1), respecto el papel fundamental que los defensores juegan en la consolidación del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la democracia (§1.4.vii). En ese sentido, cobra relevancia conocer las vulnerabilidades que los defensores de derechos humanos padecen, para ayudar a construir las garantías más efectivas de protección del derecho a defender derechos humanos. Ahora bien, previo al desarrollo anterior es necesario identificar los sujetos de estudios, pues, aunque estemos hablando de la misma causa que les coloca en una posición especialmente vulnerable (ejercicio del derecho a defender derechos humanos), las amenazas y vulnerabilidades se ven diferenciadas por el sujeto que lo ejerce y es fundamental diferenciarles para lograr garantizar efectivamente el ejercicio de este derecho.

Titularidad del derecho a defender DD. HH.

En ese sentido, según Naciones Unidas, «pueden ser defensores cualesquiera personas o grupos de personas que se esfuercen en promover los derechos humanos, desde organizaciones intergubernamentales

⁵ Vid. CORTE IDH, *Escaleras Mejía y otros contra Honduras*, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C Núm. 361, párr. 58; en el mismo sentido, ASAMBLEA GENERAL, *Situación de los defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/74/159, de 16 de julio de 2019, párrs. 25-30.

⁶ En el año 1999 la Organización para la Unidad Africana adoptó la DDDH y exhortó a los gobiernos africanos a implementarla. Vid. UNIDAD AFRICANA, *Declaración y Plan de Acción de Grand Bay*, adoptada en la Conferencia Ministerial sobre Derechos Humanos de la Unión Africana celebrada del 12 al 16 de abril de 1999 en Grand Bay, República de Mauricio.

⁷ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Última advertencia...*, cit., párrs. 81-82.

asentadas en las mayores ciudades del mundo hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales»⁸. Asimismo, según la Relatora sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, las INDH que son constituidas como órganos públicos independientes y cumplen con los Principios de París (§1.1.xx), y ahora también podríamos sumar los Principios de Venecia, (§1.2.iv), y actúan para promover y proteger los derechos humanos de forma pacífica, son también defensores de los derechos humanos⁹.

Así las cosas, el sujeto titular del derecho puede ser toda persona, grupo, organización de la sociedad civil o institución independiente en abstracto. En ese sentido, es que estamos tratando con un derecho universal conforme al sistema de Naciones Unidas. Ahora bien, la protección jurídica que comporta la declaración y los derechos instrumentales que reconoce se otorgan en principio a aquellas personas, grupos o instituciones que realmente ejercen este derecho, puesto que es la actividad de protección y promoción de los derechos humanos lo que define al defensor de los derechos humanos. En conclusión, el criterio determinante para identificar a un sujeto defensor de derechos humanos se encontrará en las actividades que realiza, en la universalidad del derecho humano promovido o defendido y que estas actividades sean llevadas a cabo de forma pacífica (§1.4.iv)¹⁰.

Dicho esto, es preciso señalar que en el presente informe nos referiremos al derecho a defender derechos humanos y en especial al ejercicio de este derecho por parte de los defensores de derechos humanos de Iberoamérica (como condición que influye al ejercer su trabajo) que actualizarán los sujetos de estudio, en particular, respecto a los aspectos políticos, económicos, sociales, jurídicos y culturales que normalizan las intervenciones más frecuentes que condicionan su labor (§1.1.lxiv), entendiendo estas como los efectos de los ataques y hostigamientos derivados del trabajo en defensa de los derechos humanos (causa): 1) defensores privados; y 2) instituciones nacionales defensoras de los derechos humanos.

Con este contexto, el objetivo de este informe es describir los ataques y vulnerabilidades que existen a cargo los sujetos de estudio. Para esto, analizaremos el marco jurídico relacionado con la labor que

⁸ Vid. OACNUDH, *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección...*, cit., p. 7.

⁹ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya*, Asamblea General, A/HRC/22/47, de 16 de enero de 2013, párr. 23; en el mismo sentido, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Promoción y protección de los Derechos Humanos: defensores de los Derechos Humanos. Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos*, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2006/95, de 23 de enero de 2006, párr. 77.

¹⁰ Vid. OACNUDH, *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección...*, cit., p. 7; CIDH, *Segundo Informe...*, cit., párr. 19.

desarrollan estos defensores de derechos humanos (§1) y posteriormente describiremos una aproximación que ejemplifique los ataques que han estado soportando en los últimos años (§2), para finalmente, comprender el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y el campo (§1.4.vi) en el que lo ejercen los sujetos de estudio, de manera que podamos identificar sus vulnerabilidades y abonemos a su evolución en beneficio del trabajo en defensa de los derechos humanos a través de las garantías idóneas para tutelarlos.

1. DEFENSORES PRIVADOS QUE EJERCEN EL DERECHO A DEFENDER DERECHOS HUMANOS

Importancia del trabajo de los defensores de DD. HH.

Diversos instrumentos internacionales reconocen la valiosa contribución de los defensores de derechos humanos para la promoción, protección y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales (§1.1). Asimismo, el TEDH y la Corte IDH también han descrito el trabajo de los defensores de derechos humanos en diversas ocasiones como «fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho» (§1.4.vii). En particular, el TEDH se ha servido de algunos materiales del Consejo de Europa para reconocerle una gravedad significativa a los ataques que reciben las defensoras de derechos humanos, y concederle especial importancia al papel de los defensores en la promoción y defensa de los derechos humanos (§1.4.iii).

Ahora, como hemos advertido, podemos encontrar defensores privados de derechos humanos representados en dos tipos de sujetos (individuales y en grupo). Ese fue el sentido que la declaración también comprendió en su artículo primero, donde señala que toda persona tiene el derecho a defender derechos humanos, comprendida tanto en su condición individual, como de grupo¹¹. Asimismo, en su artículo 18.2 llega a reconocerles responsabilidad respecto de la protección de la democracia y la promoción de los derechos humanos¹². Particularmente, por lo que ve a la dimensión colectiva del derecho a defender derechos humanos, la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 reconoció el papel fundamental que las OSC tienen en la protección de los derechos humanos y enfatizó lo siguiente (§1.1.xxxv):

¹¹ Toda persona tiene derecho, individual o *colectivamente*, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional (Lo resaltado es propio).

¹² A los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce el importante papel de las organizaciones no gubernamentales en la promoción de todos los derechos humanos y en las actividades humanitarias a nivel nacional, regional e internacional [...] reconoce que la responsabilidad principal del establecimiento de normas recae en los Estados [...] aprecia la contribución de las organizaciones no gubernamentales a este proceso. A este respecto, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos enfatiza la importancia del diálogo continuo y la cooperación entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. Las organizaciones no gubernamentales y sus miembros realmente involucrados en el campo de los derechos humanos deben disfrutar de los derechos y libertades reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y la protección de la legislación nacional [...] ser libres de llevar a cabo sus actividades de derechos humanos, sin interferencia, en el marco de la legislación nacional y la Declaración Universal de Derechos Humanos¹³.

Asimismo, la OEA, a través de diversas resoluciones relacionadas con los de los defensores de derechos humanos en las Américas, ha manifestado su apoyo a las tareas que desarrollan las OSC para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas (§1.3.i).

En virtud de la relevancia que tiene el trabajo de los defensores de derechos humanos, la Corte IDH ha establecido que los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra y combatir la impunidad respecto a los ataques y represalias que reciben por defender los derechos humanos (§1.4.ii).

Este papel fundamental choca con las condiciones de vulnerabilidad en las que trabajan los defensores de derechos humanos dentro de la mayoría de los países de Iberoamérica. Hoy siguen siendo sujetos frágiles, cuyo futuro es incierto y las instituciones del Estado responsables de velar por su protección y promoción, en muchas ocasiones, son las propias responsables del hostigamiento, acoso y represión (§1.1.ix)¹⁴. Por lo anterior, es relevante distinguir las medidas represivas que se constituyen a cargo de los defensores, tanto en su aspecto individual, como colectivo, para identificar y sistematizar los

¹³ Vid. CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE DERECHOS HUMANOS, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, 25 de junio de 1993, sección I, párr. 38.

¹⁴ Vid. ASAMBLEA GENERAL, *Situación de los defensores de los derechos humanos*, Naciones Unidas, A/67/292, de 10 de agosto de 2012, párrs. 30, 40, 62, 67 y 83.

riesgos que se afrontan al momento de defender derechos humanos dependiendo del sujeto del que estemos hablando.

Por tanto, se considera que con el estudio de los derechos como normas y valores, pero también como hechos (método sociológico) se concibe la real eficacia, aceptación, aplicación, reconocimiento y garantía del derecho a defender derechos humanos. Es decir, a través del análisis jurídico como ámbito ideal y el análisis sociológico sustentando en los hechos empíricamente comprobables se puede conocer el funcionamiento de las normas jurídicas y la dinámica del ejercicio del derecho a defender los derechos humanos, para poder describir, sistematizar e interpretar los problemas sociales. Por ello, además de conocer el marco jurídico que integra el derecho a defender derechos humanos, es indispensable conocer también los hechos concretos generados dentro del entorno en el que vive los defensores que ejercen este derecho porque son estas condiciones las que mostrarán su importancia y funcionamiento en las sociedades actuales.

Aproximación a la vulnerabilidad de los defensores privados de derechos humanos

Vulnerabilidades

Existen razones para sostener que las condiciones en las que viven los defensores les colocan bajo situaciones de riesgo en la mayoría de los países: intimidaciones, amenazas, asesinatos, desapariciones, torturas y malos tratos, acoso administrativo y judicial, vigilancia, estigmatizaciones y detenciones arbitrarias¹⁵; leyes represivas que imponen mayores restricciones a las libertades de expresión, participación, reunión y asociación¹⁶; autoridades al servicio del Estado que impiden su registro o constitución negando así la identidad formal del defensor colectivo (§1.4.xii), y con ello la apertura de una cuenta bancaria, alquilar locales, contratar empleados, recibir en su nombre subvenciones o donaciones e incluso llegarles a considerar ilegales¹⁷; ataques a las personas físicas que forman parte de las organizaciones, es decir, en ocasiones las OSC llevan a cabo actividades de forma irregular (en parte debido al oneroso marco legislativo relacionado con el registro o deficientes legislaciones) y esto se ve traducido en herramientas

¹⁵ Vid. OACNUDH, *Comentario a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, Relator Especial sobre los defensores de los derechos humanos, julio 2011, p. 27.

¹⁶ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Última advertencia...*, cit., párrs. 8 y 13.

¹⁷ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada «consejo de derechos humanos» Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/4/37, de 24 de enero de 2007, párr. 46.

administrativas que facilitan el acoso judicial y represalias a cargo de sus representantes¹⁸.

En ese sentido, y derivado del aumento considerable y sistemático de las denuncias recibidas relacionadas con ataques a los defensores de derechos humanos, por un lado, la CIDH, durante el 141º periodo de sesiones celebrado en marzo de 2011, decidió crear una Relatoría sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos (§1.3.x), y por otro, la Comisión de Derechos Humanos, mediante la Resolución 2000/61 (§1.1.xxxiii), decidió instar al Secretario General la creación de un mandato especial para la protección de los defensores de derechos humanos (§1.1.lxv).

La creación de estas instituciones, más la reciente entrada en vigor del Acuerdo de Escazú (§1.4.i), están vinculados a una realidad trágica: el ejercicio del derecho a la promoción y protección de los derechos humanos por parte de los individuos, de los grupos y de las instituciones, supone que «en muchos países, las personas y organizaciones que se dedican a promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales frecuentemente son objeto de amenazas, acoso, inseguridad, detención arbitraria y ejecuciones extrajudiciales» (§1.1.xxxiii).

Reconocimiento de la vulnerabilidad de los defensores privados de derechos humanos

La CIDH, en su primer informe sobre la situación de los defensores de derechos humanos en las Américas, recomendó a los Estados miembro y terceras personas no manipular el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a los defensores de derechos humanos¹⁹, pues, que el Estado use su sistema penal para imputar a un defensor de derechos humanos con la única finalidad de hostigarlo e impedirle su trabajo lo anterior constituye una violación al derecho contenido en el artículo 11 de la convención (§1.4.x).

En su segundo informe, la CIDH incluyó un apartado específico relativo a los obstáculos que enfrentan los defensores de derechos humanos, en donde señaló las siguientes vulnerabilidades que padecen: asesinatos, ejecuciones y desapariciones forzadas; agresiones, amenazas y hostigamientos; actividades de inteligencia y otras injerencias ilegales, arbitrarias o abusivas; criminalización; uso abusivo de la fuerza en manifestaciones de protesta social; restricciones al

El derecho penal como herramienta contra defensores

Ataques contra defensores

¹⁸ Con respecto a la libertad de asociación, *Vid.* TEDH, *Caso Rasul Jafarov contra Azerbaiyán*, Sentencia de 17 de marzo de 2016, 69981/14, párrs. 101-103.

¹⁹ *Vid.* CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, de 7 de marzo de 2006, párrs. 114 y 116.

ejercicio de la libertad de asociación; restricciones indebidas al acceso a la información en poder del Estado; restricciones a las acciones de *habeas data*; limitaciones para el ejercicio de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos por parte de ciudadanos extranjeros; impunidad en las investigaciones relacionadas con violaciones a derechos de defensores²⁰.

Los defensores como grupo vulnerable

Por su parte, la Asamblea General de Naciones Unidas ha mostrado su preocupación con respecto a la situación de los defensores de los derechos humanos en sus informes sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, donde ha señalado que las personas que se dedican a defenderlos y promoverlos son uno de los grupos más vulnerables (§1.1). Asimismo, en 2013 (§1.1.xlix) y 2015 (§1.1.xl), el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias del Consejo de Derechos Humanos indicó que la desaparición forzada se utilizaba como medida de represión y como herramienta para provocar que los defensores de derechos humanos se abstengan de continuar con su trabajo.

Por otro lado, el Parlamento Europeo también ha reconocido la vulnerabilidad de los defensores al mostrar preocupación por los asesinatos, las amenazas de muerte, los secuestros, las detenciones arbitrarias, el acoso, intimidación y las campañas de difamación que sufren los defensores (y muchas veces también sus familiares) con motivo de persuadirlos para que se abstengan de continuar con sus actividades. Asimismo, considera que las políticas de fomento de los derechos humanos están afectadas, en muchas regiones, por la restricción de las actividades y por la persecución a la que están sometidos los defensores (§1.2.xi).

En ese sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha manifestado tener noticias de amenazas y ataques dirigidos contra quienes tratan de proteger los derechos consagrados en el PIDESC. Particularmente, señaló que los Estados recurren al proceso penal para obstaculizar el trabajo de los defensores (§1.1.xxvi). Previamente, el comité había advertido las amenazas o los actos de violencia dirigidos contra los defensores de los derechos humanos y señaló que estos constituyen un incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados respecto del ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en el PIDESC (§1.1.xxvii).

Criminalización

La criminalización de los defensores de derechos humanos también ha sido advertida por el TEDH y la Corte IDH (§1.4.x), y, en particular, el TEDH ha resaltado los elementos que incluye el enfoque punitivo para criminalizarlos: aplicación de cargos políticamente motivados (incitación al odio, desorden masivo y traición); recurrir a cargos fabricados (posesión de drogas y armas, vandalismo y malversación de fondos), y el uso de cargos especiales (actividad comercial ilegal,

²⁰ Vid. CIDH, *Segundo Informe...*, cit., pp. 7-93.

evasión de impuestos y abuso de cargos) para atacar principalmente a los jefes de OSC que defienden derechos humanos y reducir su capacidad para operar²¹. En ese sentido, tanto el TEDH, así como la Corte IDH, han identificado cómo, en muchas ocasiones, se llevan a cabo ataques a cargo de defensores individuales de derechos humanos, para conseguir reducir la capacidad operativa de los defensores colectivos:

- TEDH (§1.4.iii): detenciones de Rasul Agahasan o glu Jafarov en Azerbaiyán (presidente y cofundador del Club de los Derechos Humanos)²², Mehmet Osman Kavala en Turquía (dueño de la editorial Iletisim Yayinlari y presidente de la Asociación Cultural de Anatolia, institución que promueve valores democráticos y de libertad en ese país)²³;
- CORTE IDH (§1.4.ii): el desplazamiento forzado Luz Dary Ospina Bastidas y Myriam Eugenia Rúa Figueroa en Colombia (antiguas lideresas de la Asociación de Mujeres de las Independencias y de las Juntas de Acción Comunal, respectivamente; asociaciones que suspendieron actividades después del desplazamiento)²⁴, y la desaparición forzada de Edgar Fernando García en Guatemala, (líder de organizaciones calificadas como opositoras en el contexto del conflicto armado en Guatemala)²⁵.

En el caso de la violencia a cargo de una persona física que representa a un defensor colectivo de derechos humanos como represalia por sus actividades, la Corte IDH ha señalado que la afectación no se puede ver de forma aislada y reducirse a los perjuicios que le haya causado a la integridad del defensor individual de derechos humanos, sino que debe analizarse el contexto para conocer si fue el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de asociación lo que le provocó una represalia, pues esto, a su vez, consuma una violación en su perjuicio de lo estipulado en la convención²⁶. Asimismo, es preciso considerar el efecto amedrentador en los demás defensores de derechos humanos (§1.4.viii). Así las cosas, no sorprende que los datos arrojados por el Monitor Civicus muestren que las libertades fundamentales de asociación, reunión pacífica y expresión están retrocediendo en todo el mundo (§2.2).

Libertad de asociación

²¹ Vid. TEDH, *Caso Aliyev contra Azerbaiyán*, Sentencia de 4 de febrero de 2019, 68762/14 y 71200/14, párr. 80.35.

²² Vid. TEDH, *Caso Rasul Jafarov...*, cit.

²³ Vid. TEDH, *Caso Kavala contra Turquía*, Sentencia de 10 de diciembre de 2019, 28749/18; TEDH, *Caso Rasul Jafarov...*, cit.

²⁴ Vid. CORTE IDH, *Caso Yarce y Otras contra Colombia*, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2016.

²⁵ Vid. CORTE IDH, *Caso García y Familiares contra Guatemala*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2012.

²⁶ Vid. CORTE IDH, *Caso Kawas Fernández contra Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C Núm. 196, párr. 152.

Principales vulnerabilidades

En conclusión, para poder abonar a la protección y defensa de los defensores privados de derechos humanos, es fundamental distinguir sus particulares vulnerabilidades. En ese sentido y con base en lo hasta ahora descrito, se sintetiza en los siguientes puntos los ataques y vulnerabilidades más frecuentes contra los defensores privados (individuales y colectivos) de los derechos humanos:

- i) Defensor individual: (1) violación del derecho de libertad de reunión y asociación; (2) asesinatos, desaparición forzada o amenazas a su integridad física; (3) acoso fiscal-administrativo y judicial, desacreditación pública, estigmatización, criminalización, intimidación, detención arbitraria o campañas de difamación pública; y (4) implementación de leyes o interpretación restrictivas de las mismas con motivo de obstaculizar y desalentar el trabajo en defensa de los derechos humanos.
- ii) Defensor colectivo: (1) amenazas a la vida o la integridad de las personas físicas que lo integran; (2) acoso fiscal-administrativo y judicial, congelamiento de cuentas bancarias, desacreditación pública, estigmatización, criminalización o campañas de difamación pública; (3) implementación de leyes o interpretación restrictivas de las mismas con motivo de obstaculizar y desalentar el trabajo en defensa de los derechos humanos; y (4) violación del derecho a buscar y recibir los recursos necesarios para desempeñar su labor.

2. INSTITUCIONES NACIONALES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Cualquier implementación de mecanismos, instituciones o herramientas que ayuden a garantizar los derechos humanos en un Estado constituye un avance en la consolidación democrática de este. En el caso de la INDH, como institución garante de los derechos humanos, su papel cobra principal relevancia en la actualidad derivado de la actual tendencia en la mayoría de los países de Iberoamérica de incorporar de alguna u otra forma el derecho internacional en materia de derechos humanos en su marco jurídico nacional (§II), en particular, derivado de las facultades que muchas de las INDH tienen para recomendar al Estado a cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, pues ahora la vinculatoriedad no viene derivado de la recomendación (que nunca la ha tenido ni se ha buscado tener, porque contravendría la naturaleza de la institución), sino por mandato constitucional.

Es decir, ahora a las características en común que tienen la mayoría de INDH de Iberoamérica (principalmente: autonomía, procedimiento

de elección de los titulares y adjuntos, periodicidad del cargo, causales de cese, unipersonalidad de la función, facultades de investigación, carácter no vinculante de sus resoluciones, especialización, independencia de toda disciplina partidaria, algún tipo de legitimación procesal, acceso libre y gratuito e informal, poder de iniciativa, informe al parlamento, condiciones e incompatibilidades de la función y su imparcialidad partidaria del defensor), se suman diversas reformas constitucionales que permiten (y en algunas ocasiones obligan) a los poderes del Estado (en el marco de sus respectivas competencias) interpretar su normativa interna con base en un bloque de constitucionalidad que contempla instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

En ese sentido, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos entendió la trascendencia que involucra actualmente el trabajo de las INDH y los problemas a los que se enfrentan sus miembros, y comprendió que la obligación especial por parte de los Estados de proteger a las defensoras de los derechos humanos también se refería a aquellas INDH que funcionasen conforme a los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, a sus miembros y a su personal, ya que pueden considerarse defensoras de los derechos humanos debido a que se esfuerzan por promoverlos y protegerlos (§1.1.li).

Sin embargo, a pesar del reconocimiento internacional del papel e importancia de la institución para los Estados democráticos, la consolidación de las INDH con plena autonomía e independencia ha sido lenta. Por una parte, debido a que sigue sin entenderse su naturaleza colaborativa respecto a las comunicaciones que se tienen con los órganos administrativos y políticos del Estado y, por otra parte, debido a los diversos ataques que sufre la institución en diversos países.

Las INDH, como cualquier garantía de los derechos humanos que pretenda perdurar medianamente en el tiempo, constituye una institución en evolución que tiene que irse desarrollando con base en los distintos cambios que exigen las nuevas realidades en el campo donde trabaja, tanto en cada región como en el contexto universal. Estas transformaciones constantes experimentadas por la institución se explican tomando en cuenta las fases de desarrollo y reconocimiento que tienen que ver con los propios derechos humanos. Así, resulta lógico entender que a la evolución de los derechos humanos le debe acompañar la evolución de sus garantías.

Actualmente, el trabajo avanzado en relación con la protección de la labor en defensa de los derechos humanos está enfocado en las personas físicas que lo ejercen, dejando en segundo plano la integridad de la institución que incluso se ve socavada con cada hostigamiento o ataque que reciben las personas físicas que la integran. Es decir, aunque tengamos a dos sujetos (personas físicas e INDH) viviendo en el mismo

Importancia, trascendencia y reconocimiento de los INDH

contexto (trabajo en defensa de los derechos humanos), las amenazas y vulnerabilidades no son las mismas y es fundamental identificarlas para lograr garantizar que se evite adoptar cualquier acción que tenga por resultado la supresión de las INDH o debilitamiento de su funcionamiento efectivo²⁷.

En conclusión, consideramos fundamental llevar a cabo un estudio dirigido a identificar qué acciones u omisiones impiden, o pueden impedir, a las INDH funcionar de manera independiente y eficaz (§1.1.lxiv), obstaculizando su labor en favor de los derechos humanos.

Aproximación a la vulnerabilidad de las INDH

Ataques

Las INDH actualmente ocupan un lugar fundamental para la evolución de las garantías de los derechos humanos. Por ello, el énfasis de su labor se debe situar también en las vulnerabilidades que como institución de Estado padece. Algunos ejemplos puntuales que nos pueden ayudar a situar la problemática que les atraviesan a las INDH son los siguientes: asesinatos de integrantes y exintegrantes de INDH en México y Colombia²⁸; amenazas a titulares de las INDH en Bolivia, Chile, Ecuador y El Salvador²⁹; agravios e intimidaciones que gobiernos y parlamentos llevan a cabo en contra de titulares de INDH en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Guatemala³⁰; sentencias de órganos jurisdiccionales que desconocen la naturaleza, autonomía e independencia de la INDH y Defensoría del Pueblo Uruguay³¹; recortes o insuficientes presupuestos

²⁷ Vid. COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO, *Principios sobre la protección y la promoción de la Institución del Defensor del Pueblo (Los Principios de Venecia)*, Consejo de Europa, 118ª sesión plenaria, de 18 de marzo 2019.

²⁸ Vid. CNDH, «Comunicado de Prensa DGC/385/17», *Ombudsman nacional expresa su más amplia y enérgica condena al artero asesinato del presidente de la comisión de Derechos Humanos de Baja California Sur; licenciado Silvestre de la Toba Camacho y su joven hijo Fernando de la Toba Lucero*, 2017. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_385.pdf; AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Colombia, Los Derechos Humanos y la ayuda militar estadounidense III*, 2002. <https://www.amnesty.org/download/Documents/112000/amr230302002es.pdf> (Enlaces consultados a fecha de cierre de este informe).

²⁹ Vid. DEFENSORÍA DEL PUEBLO ECUADOR, *La Defensoría del Pueblo, alarmada por amenazas de muerte en contra de su titular; informa a la ciudadanía*, 2020. <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-alarmada-por-amenazas-de-muerte-en-contra-de-su-titular-informa-a-la-ciudadania/>; CDHAL, *Procurador salvadoreño de DDHH denuncia amenazas y pide protección policial*, 2010. <https://www.cdhal.org/es/procurador-salvadoreno-ddhh-denuncia-amenazas-pide-proteccion-policial/> (Enlaces consultados a fecha de cierre de este informe).

³⁰ Vid. IIO, *El Instituto Internacional del Ombudsman deplora los ataques a cuatro instituciones del ombudsman en la región América Latina*, 23 de julio del 2020. <https://www.theioi.org/ioi-news/current-news/iio-manifiesta-apoyo-hacia-cuatro-defensores-del-pueblo-en-america-latina> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³¹ Vid. INDDHH, *Situaciones que afectan la actuación independiente de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay y de su Mecanismo Nacional de Prevención*, de 20 de agosto de 2020.

que condicionan la autonomía e independencia de la INDH en Bolivia, España, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú (§II).

Los ataques y hostigamientos a cargo de las personas físicas que integran a las INDH se ven traducidos en obstáculos para el ejercicio de sus facultades y, si bien es necesario analizarlos para salvaguardar la integridad física de los afectados, también debemos estudiar los efectos institucionales que desencadenan estos ataques para distinguir plenamente a la persona física atacada de la INDH y atender sus vulnerabilidades en particular, es decir, los efectos estructurales que impactan en la naturaleza de la INDH.

Esta breve reflexión tiene el propósito de exhibir ciertas vulnerabilidades de las INDH en Iberoamérica, reconocidas y que poco se ha trabajado para construir los mecanismos adecuados que garanticen su trabajo. Es innegable que en las sociedades de seguridad el control ya no se ejerce solamente de manera directa sobre las instituciones, sino que también lo hace a través del acondicionamiento del medio. En consecuencia, por más que sea reconocida la independencia y autonomía de las INDH (en algunos casos) dentro del marco normativo de un Estado, si el campo en el que trabaja no es propicio, siempre estarán a merced de los ataques de las estructuras de poder públicas del Estado, de las instituciones y de los grupos de poder privado que las INDH en muchos casos tienen que señalar y/o exponer.

Reconocimiento de la vulnerabilidad de la INDH

El hecho de que Iberoamérica hoy esté poblada de INDH demuestra un gran reconocimiento de la institución en la región. Sin embargo, cabe recordar que el avance en su consolidación no está siendo fácil. Basta con revisar los últimos pronunciamientos de la FIO para confirmar que las INDH están siendo sistemáticamente atacadas por distintos poderes (§2.1.i). Con base en lo anterior, es dable afirmar que las INDH se encuentran en proceso de consolidación, y esta modesta investigación pretende poner el foco en aquellas vulnerabilidades que entorpecen la evolución de la institución e impiden su consolidación en los Estados. Difícil será que las INDH crezcan y se desarrollen en función de las exigencias cambiantes de la realidad si al mismo tiempo tienen que estar soportando ataques que obstaculizan su trabajo y desarrollo.

Lo manifestado el pasado mes de mayo de 2021, por la OACNUDH, respecto al número creciente de denuncias que ha recibido en los últimos dos años por parte de diversas defensorías de Latinoamérica y el Caribe³², resalta la todavía vigente alarma que desde 2006 advirtió la Comisión de Derechos Humanos cuando comenzó a registrar los problemas relacionados con la asignación de recursos adecuados, la

³² Vid. OACNUDH, *Bachelet alarmada...*, cit.

independencia, la autonomía de las INDH y las diversas violaciones de los derechos humanos de miembros de las INDH (§1.1.xxx). Cabe señalar que, la Comisión de Venecia integró estas alarmas y reiteró en 2019 la «preocupación por el hecho de que el Defensor del Pueblo se encuentre a veces bajo diferentes formas de ataques y amenazas, como la coerción física o psicológica, acciones jurídicas que amenazan la inmunidad, la supresión como represalia, los recortes presupuestarios y la limitación de su mandato»³³.

Por su parte, el entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha reconocido estas vulnerabilidades a través de los informes en donde consta el apoyo que ha tenido que hacerle a diversas INDH, instando a los gobiernos para que respeten su independencia y autonomía durante el desempeño de sus funciones, así como, e interviniendo para que se investiguen las amenazas y represalias que han afrontado miembros de INDH durante la ejecución de su mandato (§1.1.v).

Asimismo, en varias ocasiones, la Relatoría Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ha manifestado su preocupación por los problemas a los que se enfrentan los miembros y el personal de las INDH, tanto a través de comunicaciones remitidas a los gobiernos como en recomendaciones publicadas tras las visitas a los países, en particular, respecto a los ataques, amenazas, intimidaciones y acoso a los que se enfrentan en relación con sus actividades de derechos humanos. Además, ha resaltado los problemas que sistemáticamente acosan a las INDH, integrándolos de la siguiente manera: ataques a su independencia, eficiencia y legitimidad; problemas con la interpretación de su mandato y su ejecución; problemas con la composición, selección y nombramiento de los miembros y el personal, y problemas con la disponibilidad de recursos que compromete su autonomía e independencia (§1.1.li).

En conclusión, a partir de lo hasta ahora expuesto, recogeremos aquellas características singulares y comunes que existen respecto de las preocupaciones advertidas en los últimos años, para desprender de ahí las vulnerabilidades a las que se pueden ver sometidas la INDH en Iberoamérica y que se proponen contrastar con lo expuesto en los siguientes capítulos:

- 1) Amenazas a la integridad o a la vida de las personas físicas que integran la institución.
- 2) Ataques a la independencia, autonomía y naturaleza de la INDH.
- 3) Desacreditación o campañas de difamación pública.
- 4) Falta de presupuesto e independencia económica.

³³ *Vid.* COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO, *Principios sobre la protección...*, cit. p. 1.

- 5) Desconocimiento y desatención de sus recomendaciones y resoluciones.
- 6) Faltas y desconocimiento de su iniciativa legislativa y legitimación procesal.
- 7) Procesos legislativos en donde el dictado y reforma de las leyes relacionadas con la INDH se realice sin un estudio previo.
- 8) Procesos de selección y designación deficientes, así como reglas poco claras para su elección, cese e interinato.
- 9) Ausencia o deficiente inmunidad funcional del titular de la INDH, los adjuntos y el personal encargado de la toma de decisiones respecto a las actividades y palabras, orales o escritas, realizadas en su función al servicio de la institución.

II. PANORAMA NACIONAL

1. ANDORRA

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Libertad de expresión y derechos de participación; 1.4. Medidas de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

En Andorra no existe una normativa específica sobre defensores de derechos humanos. Sin embargo, la Constitución andorrana (artículo 1.2) proclama como principios inspiradores de la acción del Estado andorrano el respeto y la promoción de la libertad, la igualdad, la justicia, la tolerancia, la defensa de los derechos humanos y la dignidad intangible de la persona (artículo 4), haciendo constar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1.1.1§ xxiv) tiene vigencia en Andorra (artículo 5). En consecuencia, la Constitución garantiza los derechos inviolables e imprescriptibles de la persona, que constituyen el fundamento del orden político, la paz social y la justicia.

El 4 de junio de 1998, el Consell General (Parlamento) aprobó la Ley de creación y funcionamiento del Raonador del Ciutadà (Defensor del Pueblo) con el objetivo de dar carta de naturaleza a una institución que velara por la eficacia de la actuación administrativa y defendiera los derechos y las libertades que la Constitución garantiza a la ciudadanía, de forma complementaria al control jurisdiccional de la actividad administrativa. Posteriormente, en virtud de la Ley 79/2010, se modificó la ley para ampliar las competencias del Raonador del Ciutadà.

Teniendo en cuenta las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, se hicieron extensivas las competencias del Raonador del Ciutadà para recibir y tramitar las quejas y las reclamaciones que implican las relaciones de la ciudadanía con personas o entidades privadas, además de las administraciones públicas y las otras entidades y organismos públicos, no solo cuando se trata del desempeño de las funciones relacionadas con la lucha contra

Ausencia de normativa específica sobre defensores de DD. HH.

el racismo, la intolerancia y la discriminación, sino también en relación con la defensa y la protección de los derechos de los menores de edad y de las personas discapacitadas.

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

Cabe señalar que, en 2019, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial mostró su preocupación respecto de la falta de visibilidad del Raonador del Ciutadà y de su labor entre los miembros de la sociedad andorrana y le recomendó al Estado que revise su legislación para cerciorarse de que cumpla plenamente los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (1.1.1§ xxi), velando por que se adopten las medidas necesarias para dar a conocer la institución, su mandato y su labor entre la población en general y las personas y grupos vulnerables en particular¹.

**Examen Periódico
Universal**

Por último, el resultado del último Examen Periódico Universal arrojó diversas recomendaciones dirigidas al Estado relacionadas con poner fin al acoso judicial, las represalias y la intimidación contra los defensores de los derechos humanos².

1.2. Libertad de asociación

El artículo 17 de la Constitución andorrana reconoce el derecho de asociación para la consecución de fines lícitos. La ley establece, a efectos de publicidad, un registro de las asociaciones que se constituyen. Asimismo, la Convención para la salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecha en Roma el 4 de noviembre de 1950, y ratificada por Andorra, reconoce en su artículo 11 la libertad de asociación, con un contenido del que se desprenden los elementos que la legislación de regulación de las asociaciones debe respetar.

La ley calificada de asociaciones reconoce el derecho de asociación a todas las personas, que incluye el de fundar sindicatos y afiliarse. Esta ley general excluye de su ámbito de aplicación determinados tipos de entidades, que responden a unas características muy diferentes (colegios profesionales de afiliación obligatoria y sociedades civiles y mercantiles con ánimo de lucro, básicamente). Quedan igualmente excluidas las fundaciones, dada su naturaleza particular, diferente de la de las asociaciones. En lo que respecta a los partidos políticos y las organizaciones empresariales, profesionales y sindicales, la ley

¹ *Vid.* COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales sobre el informe inicial y los informes periódicos segundo a sexto combinados de Andorra*, Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Naciones Unidas, CERD/C/AND/CO/1-6, de 22 de mayo de 2019, párrs. 15-16.

² *Vid.* CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Andorra*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/46/11, de 24 de diciembre de 2020, párrs. 60, 84.18, 84.21, 84.22 y 84.51.

prevé algunas normas especiales que se detallan en las disposiciones adicionales (exigidas esencialmente por la misma Constitución).

La ley calificada de asociaciones no es intervencionista ni excesivamente detallista, es decir, deja un amplio margen de autonomía a las mismas asociaciones. Se trata de asegurar fundamentalmente que las asociaciones se organicen y funcionen con base en criterios democráticos, y de una manera transparente, que garantice los derechos y los intereses de todos los socios y otorgue seguridad a terceros que entren en relación con ellas; estableciendo, además, normas específicas sobre las subvenciones que puedan recibir las asociaciones para asegurar una aplicación adecuada de los fondos públicos.

Por último, es preciso señalar que las asociaciones deben cumplir con una serie de requisitos establecidos por la ley para poder hacer efectiva su inscripción en el registro. Las condiciones suelen ser complejas y suelen requerir de asistencia letrada, por lo que muchas agrupaciones no llegan a formalizar sus estatutos. Cabe destacar que, estar fuera del registro las inhabilita como portavoces autorizados y les impide acceder a las subvenciones o ayudas públicas.

Requisitos para el registro e inscripción de OSC

1.3. Libertad de expresión y derechos de participación

El artículo 12 de la Constitución andorrana reconoce las libertades de expresión, de comunicación y de información. La ley debe regular el derecho de réplica, el derecho de rectificación y el secreto profesional, quedando expresamente prohibida la censura previa o cualquier otro medio de control ideológico por parte de los poderes públicos.

El artículo 27 de la Ley 30/2014 de protección civil a los derechos a la intimidad, al honor y a la propia imagen señala que, en caso de control editorial, si la expresión o la información publicada constituye una intromisión ilegítima en los derechos a la intimidad, al honor o a la propia imagen, serán responsables solidarios junto con el autor o autores de tal expresión. Añade que el canal debe asumir la responsabilidad cuando los autores no se puedan identificar.

Derecho de honor por encima del de la información

En Andorra solo un *batlle* (juez) puede decretar el cierre de una página web. En este caso, la ley deja claros los presupuestos, condiciones y requisitos que se han de dar para una restricción grave de la libertad de expresión e información como lo es cerrar, bloquear o impedir acceso a páginas web. Además, deben borrarse solo los contenidos concernidos y no toda la web. Hasta la fecha no se ha producido ningún cierre judicial de páginas web, sin embargo, la ley de 2014 deja muy claro que en caso de conflicto se deberá ponderar a favor del derecho de honor por encima del de la información (artículo 6.2).

La Ley de información y transparencia aún no ha sido aprobada. Está en trámite parlamentario desde el 2018. Cabe señalar que, si se aprueba en los términos previstos la Ley de Transparencia y acceso a la Información, se establecerá que

Ley de información y transparencia

- i) Será castigada con la pena prevista en el Código Penal la persona que revele información reservada de Estado (artículo 13). Con la misma pena se castigan aquellas autoridades o funcionarios que, por su falta de previsión o por omisión de la más mínima vigilancia, hayan permitido la revelación de esta información.
- ii) El secreto profesional es un derecho y al mismo tiempo una obligación de los profesionales de la información, que garantiza la confidencialidad de sus fuentes (artículo 8). No obstante, el profesional de la información puede ceder excepcionalmente en su obligación cuando el hecho de revelar la fuente sea la única manera de evitar un daño grave a las personas. Y añade que, en caso de que un contenido informativo acabe siendo objeto de una acción judicial, el hecho de que el profesional de la información decida no revelar su fuente no implica que asuma automáticamente la responsabilidad por aquel contenido, sino que es el órgano judicial quien deberá valorar las circunstancias que concurren. Cabe señalar que, la Constitución reconoce el derecho al secreto profesional, pero hasta ahora no se había intentado ninguna regulación al respecto.

Derechos de participación en materia legislativa

Ahora bien, respecto a los derechos de participación, para formalizar una iniciativa legislativa parlamentaria se requiere el 10 % de las firmas del censo electoral, sin embargo, la reglamentación que se deriva no está desarrollada, por lo que siempre que se ha intentado impulsar una iniciativa se ha debido negociar con la presidencia del Parlamento en qué condiciones se aceptarían las firmas.

A lo largo de la historia de Andorra, se han impulsado cuatro iniciativas. En el primer y único caso que la proposición de ley ha entrado a trámite (Proposición de Ley contra el tabaquismo pasivo, presentada el 2011 y aprobada el 2012), se solicitó a todos los firmantes que dieran su apoyo sobre libros validados ante notario en los que se incluía el texto legislativo completo además de entregar una fotocopia del pasaporte en vigor. Medidas complejas que, aunque perseguían garantizar que todos los firmantes dieran apoyo real a la propuesta, acabaron entorpeciendo la participación.

1.4. Medidas de protección

El Raonador del Ciutadà, como institución garante de los derechos humanos de los ciudadanos, es a través de las quejas o reclamaciones que busca alcanzar sus mandatos constitucionales. En ese sentido, una vez admitida a trámite una queja o reclamación, el Ombudsman inicia la encuesta pertinente sobre la realidad de los hechos que se aleguen, la cual no se debe prolongar más de tres meses. Si la queja o reclamación concierne una Administración Pública o cualquier otra entidad u organismo público, el Ombudsman debe hacer saber el contenido a

la Administración, la entidad o el organismo mencionados, para que su jefe o responsable envíe un informe escrito al respecto en el plazo máximo de un mes.

Si, además, la queja o reclamación concerniente a personas concretas, el Raonador del Ciutadà también debe solicitar a estas personas que respondan, por escrito y en el mismo plazo, sobre los hechos o las circunstancias que son objeto, adjuntando los documentos o testimonios que consideren oportunos.

En caso de que hayan transcurrido los plazos señalados anteriormente sin que las personas o entidades requeridas hayan enviado el informe escrito, el Raonador del Ciutadà debe dirigirse nuevamente para recordarles la necesidad de hacerlo. Ahora bien, si a pesar de haberse dirigido por segunda vez, las personas o entidades requeridas no remiten el informe escrito, o si este informe es incompleto o insuficiente, el Raonador del Ciutadà lo tiene que hacer constar en los informes anuales o extraordinarios que elabore, y puede hacer públicos la identidad y el cargo, o la denominación de las personas o entidades de que se trate.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

En Andorra, la defensoría se instituyó el 4 de junio de 1998. El Consell General aprobó la Ley de creación y funcionamiento del Defensor del Pueblo con el objetivo de dar carta de naturaleza a una institución que velara por la eficacia de la actuación administrativa y que defendiera los derechos y las libertades que la Constitución garantiza a los ciudadanos, de forma complementaria al control jurisdiccional de la actividad administrativa.

Ahora bien, con la reforma de la ley, en octubre de 2017, se incluyeron nuevas funciones de la institución: se le otorga la misión de velar por el cumplimiento del Convenio relativo a los derechos de las personas con discapacidad, informar y asistir a las víctimas de racismo o discriminación, al tiempo que amplía las competencias del Defensor en el ámbito privado, en materia de menores, de personas con discapacidad y en la lucha contra la discriminación.

De este modo, da respuesta al Convenio relativo a los derechos de las personas con discapacidad, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, y que fue firmado por Andorra en 2007 y ratificado por el Consell General en 2014. Este convenio establece que hay que designar un mecanismo independiente para promover, proteger y supervisar su aplicación, por lo que se consideró oportuno encomendar esta misión al Defensor del Pueblo, dado que es una institución independiente con un funcionamiento

**Aumento de
funciones y
facultades de la
INDH**

cercano y de fácil acceso para las personas con discapacidad y las entidades que las representan, y para la ciudadanía en general.

Así, el proyecto de ley aprobado, le atribuye las funciones de informar, ayudar y aconsejar a las personas con discapacidad de los derechos que el convenio mencionado los reconoce, y de velar por su cumplimiento. Además, también se hacen extensivas las competencias del Defensor del Pueblo para recibir y tramitar las quejas y las reclamaciones que implican las relaciones de los ciudadanos con personas o entidades privadas (aparte de las administraciones públicas y las otras entidades y organismos públicos), no solo cuando se trata del desempeño de las funciones relacionadas con la lucha contra el racismo, la intolerancia y la discriminación, sino también en relación con la defensa y la protección de los derechos de los menores de edad y de las personas con discapacidad.

Por otra parte, en el cuarto informe sobre Andorra, adoptado el 21 de marzo de 2012, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, del Consejo de Europa, recomendó a las autoridades andorranas crear un órgano que dispusiera de un mecanismo especializado en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia a escala nacional. Así, la reforma de esta ley hace posible cumplir esta recomendación mediante la atribución de unas funciones muy amplias al Raonador del Ciutadà en el ámbito de la lucha contra el racismo y la no discriminación.

Nombramiento del titular de la INDH

La persona que ejerce el cargo de Raonador del Ciutadà es nombrada por el Consell General con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, en primera votación y ejercerá su cargo por un período no renovable de seis años. Si en una primera votación no se alcanza esta mayoría, queda elegido el candidato que, en una segunda votación, obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta.

Informe anual y participación de la INDH

El Raonador del Ciutadà participa en el Parlamento donde además de relatar la memoria de actividades anual, hace propuestas y puede hacer aportaciones a las normas. Asimismo, en el informe anual, el Raonador del Ciutadà, puede hacer constar las personas o entidades públicas o privadas que han desatendido sus advertencias, recomendaciones, recordatorios o sugerencias. El informe versa sobre todas las materias relativas a las funciones que tiene encomendadas el Raonador del Ciutadà, y debe mencionar la tarea general que ha llevado a cabo y los casos en que ha trabajado individualmente.

La INDH y las reformas legales o reglamentarias

El Raonador del Ciutadà puede sugerir que se promuevan y adopten reformas legales o reglamentarias en las materias relativas a las funciones que tiene encomendadas. Puede proponer en el informe anual las modificaciones de esta ley que considere convenientes para facilitar y mejorar el funcionamiento de la institución. Estas propuestas no pueden concernir, sin embargo, los requisitos de nombramiento del Raonador del Ciutadà.

En casos de urgencia, el Raonador del Ciutadà, puede presentar informes extraordinarios que son debatidos en la forma que decida el Consell General. El Parlamento debe publicar los informes del Raonador del Ciutadà, en el *Boletín del Consell General*, sin perjuicio de las otras formas de publicación que se puedan establecer.

Por último, cabe señalar que el Raonador del Ciutadà por ley no puede intervenir en asuntos judicializados, sin embargo, puede tener acceso a cualquier información relativa al asunto que sea objeto del expediente que haya iniciado, salvo la información que tenga carácter reservado de acuerdo con las leyes aplicables. En ese sentido, el artículo 19 de la Ley de Creación del Raonador del Ciutadà, precisa que todas las personas o entidades públicas o privadas están obligadas a colaborar con el Raonador del Ciutadà en la tramitación de las quejas y las reclamaciones que se le planteen. El cumplimiento de esta obligación de colaboración debe hacerse en los plazos más breves posibles y, en todo caso, dentro de los plazos señalados en el artículo 17.4 y 5, de la ley.

La INDH y su naturaleza colaborativa

2.2. Problemática

Actualmente nos encontramos en el tercer ciclo de evaluación del examen periódico universal, que es el instrumento que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas utiliza para evaluar la situación de los derechos humanos en el mundo. En el marco de esta evaluación, Andorra hizo el examen correspondiente el 5 de noviembre de 2020 y, en las conclusiones de esta evaluación, se recomienda la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1.1.1§ xxiii), tal y como ya hizo en la evaluación del año 2015³.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1.1.1§ xxii), ratificado por Andorra en 2006, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin ratificar por Andorra, son los instrumentos internacionales que han desarrollado la mayoría de los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, protegida por el artículo 5 de nuestra Constitución.

Por último, cabe resaltar que urge el fortalecimiento de las funciones del Defensor del Pueblo para permitirle emular la labor de una institución nacional de derechos humanos de conformidad con los Principios de París (1.1.1§ xxi), tal y como lo recomendó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y de acuerdo con sus prioridades nacionales⁴, así como el resultado del último Examen Periódico Universal, donde se advirtieron diversas recomendaciones dirigidas al Estado relacionadas con fortalecer las funciones, facultades

Competencias e independencia insuficiente

³ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo*, cit.

⁴ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones*, cit.

e independencia del Defensor del Pueblo de conformidad con los Principios de París⁵.

⁵ *Vid.* CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo*, cit.

2. ARGENTINA¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Libertad de expresión, de reunión y derechos de participación; 1.4. Medidas de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

El artículo 75.22 representa la apertura constitucional al derecho internacional, en especial al Sistema Interamericano de los Derechos Humanos y al Sistema Universal de los Derechos Humanos, previendo que «[L]os Tratados y Concordatos tienen jerarquía superior a las leyes». Esas obligaciones y responsabilidades asumidas por la Argentina se encuentran previstas en diversos instrumentos jurídicos que el Estado cuenta con la obligación de respetar y promover².

**Apertura
constitucional
al derecho
internacional**

¹ Abreviaturas: ACIJ = Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia; AFIP = Administración Federal de Impuestos Públicos; CELS = Centro de Estudios Legales y Sociales; CN = Constitución Nacional; CSJN = Corte Suprema de Justicia de la Nación; IGJ = Inspección General de Justicia; INAES = Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social; LODPN = Ley Orgánica del Defensor del Pueblo; PEN = Poder Ejecutivo Nacional.

² La Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Ley 23054/1984; la Convención Americana de los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica; la Ley 23313/1986; el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y su protocolo facultativo; la Ley 23313/1986; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; la Ley 23678/2008; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; la Ley 23849/1989; la Convención de los Derechos del Niño; la Ley 25632/2002; la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo Complementario para Prevenir, Reprimir, y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo); la Ley 24071/1992; el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales; la Ley 24632/1996; la Convención Belém do Pará o Convención para Prevenir Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer; la Ley 23179/1985; la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Ley 27360/2017; la Convención Interamericana

Ahora bien, los artículos 42 y 43 de la CN brindan las herramientas jurídicas generales que habilitan la acción expedita y rápida para el ejercicio real de todos los derechos humanos. Argentina tiene una profusa cantidad de normas de diferente jerarquía y niveles jurisdiccionales por el carácter federal del Estado (artículo 1 CN) que contemplan la defensa de derechos humanos y la participación de defensores privados (también públicos) de tales derechos. Los artículos mencionados de la CN dan el marco general del orden jurídico normativo nacional que contemplan la participación de individuos y organizaciones para la defensa de los derechos.

Defensores de DD. HH. y legitimación procesal

Por su parte, vale aclarar que artículo 43 de la CN legitima de forma expresa (además del Defensor del Pueblo) a las «asociaciones» (que se hayan constituido con el objeto específico de la defensa de derechos), y al «afectado» (este como representante de un colectivo vulnerado) para accionar reclamando judicialmente el cese en la violación de derechos, como cualquier forma de discriminación, los derechos que protegen el ambiente, la competencia, el usuario o el consumidor y los derechos de incidencia colectiva en general.

Incorporación de la Declaración sobre defensores de DD. HH.

De esta forma la CN incorpora la regla del artículo 1 de la Declaración sobre Defensores de Derechos Humanos (1.1.1§ xx) en orden a que «[...] toda persona tiene derecho individual o colectivamente a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional», instituyendo «defensores» (las «asociaciones» o el «afectado», representante de un colectivo o clase), con capacidad para el ejercicio ante las autoridades de la defensa judicial o extrajudicial.

Defensa de derechos colectivos

Mediante esta sistematización se asegura la defensa, tanto de los derechos de incidencia colectiva en general (que afectan bienes colectivos), como de los derechos de incidencia colectiva que protegen intereses individuales homogéneos (virtual acción de clase, reconocida por la CSJN)³.

Contexto sociopolítico

En lo que respecta al contexto sociopolítico las dificultades para la defensa de los derechos humanos por parte de los defensores privados está relacionada con asuntos vinculados a la logística, el acceso a la información adecuada y veraz y, en escasas ocasiones, el acceso a la justicia; pero no se encuentran comprometidos ni la libertad ni la

sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores; la Ley 27566/2021; el Acuerdo de Escazú o Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, y la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares.

³ En la causa judicial «Mendoza Beatriz Silvia y otros contra Estado Nacional y otros sobre Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)», la CSJN, al tiempo que dispuso de la ejecución de un plan integral de saneamiento de la cuenca, dispuso: «Habilitar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del Plan de Saneamiento y del programa fijado en el presente».

vida de esas personas, solo en casos puntuales que se describen en el apartado específico.

No obstante, la democracia representativa (en tensión con la democracia deliberativa), tiene prevista una serie de mecanismos de participación que o requieren un número/firmas de adhesión excesivo o prevé ámbitos de actuación no vinculantes (audiencias públicas) con lo cual se dificulta la acción de los defensores para ejercer efectivamente la defensa de los derechos (§ 2.1.3). A ello debe agregarse la policialización y criminalización de la protesta social (que se hizo presente de modo exponencial entre los años 2016 al 2019), que exige redoblar los esfuerzos de los defensores para garantizar los derechos afectados.

Por su parte, diferentes actores (enmarcados en los movimientos populares) se ocupan de gestionar proyectos barriales de producción, educación y cultura. También se hacen cargo de empresas recuperadas y trabajan en la construcción de la denominada economía solidaria, inclusiva y eficiente, para garantizar el derecho al trabajo previsto en el artículo 14 de la CN.

Por otra parte, diversos órganos de Naciones Unidas han mostrado su preocupación respecto a las agresiones que soportan los defensores de derechos humanos en Argentina:

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El comité ha mostrado preocupación debido a que en los últimos años se han reportado varios casos de amenazas y violencia contra los defensores de derechos humanos de los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y personas LGBTI+, con una tendencia a la confrontación violenta y criminalización de quienes solicitan la restitución de los territorios indígenas. En ese sentido, el comité ha recomendado al Estado que adopte una política integral de protección de los defensores, que incluya acciones para prevenir ataques contra ellos, combata la impunidad y vele por que sus autores sean sancionados. En particular, el comité instó al Estado parte a que impulse las investigaciones sobre los funcionarios señalados como responsables de actos violentos contra comunidades indígenas⁴.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El comité ha mostrado preocupación por los actos de represalias, intimidación y amenazas en contra de defensores de derechos humanos y miembros de los pueblos indígenas,

⁴ Vid. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina*, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, E/C.12/ARG/CO/4, de 1 de noviembre de 2018, párrs. 16 y 17.

afrodescendientes y migrantes, así como de la criminalización de la que son víctimas por sus actividades de defensa de los derechos humanos. En este sentido, el comité instó al Estado parte a que adoptara todas las medidas necesarias para la protección de defensores, investigue todo acto de intimidación y violencia en su contra, castigue debidamente a los responsables y garantice el acceso efectivo a la justicia y el respeto a los derechos fundamentales y las garantías al debido proceso en los juicios que se siguen en su contra⁵.

- Consejo de Derechos Humanos

El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su misión a la Argentina reiteró el llamamiento hecho a la Argentina por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial a fin de garantizar el acceso efectivo a la justicia y el respeto de los derechos fundamentales y de las debidas garantías procesales en las actuaciones contra los defensores de los derechos humanos, los miembros de las comunidades indígenas, los afrodescendientes y los migrantes, entre otras categorías de personas⁶.

Por su parte, el informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género acerca de su misión a la Argentina en 2018, recomendó al Estado parte ampliar el espacio para los defensores de los derechos humanos y asegurar su protección, garantizando y ampliando el espacio democrático⁷.

Por último, cabe señalar que en el primer y último ciclo del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas existen recomendaciones al Estado que están relacionadas con la protección de los defensores de derechos humanos; el reconocimiento de su labor; la garantía de un entorno propicio en donde puedan ejercer su labor en materia de

**Examen Periódico
Universal**

⁵ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º combinados de la Argentina*, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, CERD/C/ARG/CO/21-23, de 11 de enero de 2017, párrs. 14, 15, 23-26.

⁶ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su misión a la Argentina*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/39/45/Add.1, de 19 de julio de 2018, párr. 80.

⁷ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género acerca de su misión a la Argentina*, Asamblea General, A/HRC/38/43/Add.1, de 9 de abril de 2018, párr. 83.

derechos humanos; así como la investigación de los ataques sufridos por los defensores de derechos humanos⁸.

1.2. Libertad de asociación

El derecho a asociarse está garantizado por el artículo 14 (las asociaciones) y 14 bis (lo sindical) de la CN y, también a través del artículo 75.22 de la CN que otorga orden jerárquico normativo a los tratados de derechos humanos, como parte del conocido bloque de constitucionalidad. Entonces, rigen también el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1.1.1§ xxiv), el artículo 16.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (1.1.3§ viii) y el artículo 22.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1.1.1§ xxii). En el sistema jurídico interno, el artículo 174 del Código Civil y Comercial prevé que las asociaciones civiles se encuentran sujetas al control de legalidad y la fiscalización por parte del Estado.

Vale destacar que el artículo 14 es el específico que se refiere a las asociaciones donde pueden estar enmarcados los defensores de derechos humanos civiles, conforme la respectiva congruencia del objeto específico de su estatuto constitutivo. Hay asociaciones civiles (asociaciones civiles sin fines de lucro y fundaciones) que se encuentran enmarcadas bajo el control de la Autoridad de Aplicación que es la IGJ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina y las direcciones de personería jurídica en las diversas provincias (24 jurisdicciones integradas por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Ley 22315 de Asociaciones Civiles. Resolución General 3720 de la IGJ que aprueba el Plan de Regularización de Asociaciones Civiles que ha sido prorrogado mediante Resolución General 7/2021 de la IGJ.

También se prevén los estatutos inmodificables, Resolución General 32/2020 de la IGJ, para fomentar la «asociatividad» y se encuentran orientadas a la protección de personas vulneradas o en situación de vulnerabilidad ya sea por razones socioeconómicas, como por razones de sexo, orientación sexual o identidad de género. Las asociaciones que se dedican a la tutela e interés de las personas adultas mayores también deben tener estatuto inmodificable.

La profusa labor de los movimientos populares en procura de la tutela de los intereses de los sectores en grado de vulnerabilidad ha buscado nuevas formas de organización para instituir ámbitos desde donde defender derechos humanos. Las cooperativas (concebidas como

**Estatutos
inmodificables**

⁸ *Vid.* CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Argentina*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/37/5, de 22 de diciembre de 2017; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Argentina*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/8/34, de 13 de mayo de 2008.

personas jurídicas con un interés social) y mutuales (concebida con fines solidarios) que tienen como autoridad de aplicación el INAES, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (Ley 20337/1973 de Cooperativas y Ley 20321/1973 Orgánica para las Asociaciones Mutuales). Por su parte, las estructuras sindicales se encuentran consolidadas en el artículo 14 bis de la CN y en la Ley 23551/1988 de Asociaciones Sindicales de Trabajadores (también están contempladas las asociaciones simplemente inscriptas) y la autoridad de aplicación correspondiente es el Ministerio de Trabajo de la Nación.

Comunidades indígenas

A su vez, las comunidades indígenas tienen un Registro Nacional de Comunidades Indígenas que depende del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. La CN en su artículo 75.17 reconoce, entre otros derechos, la personería jurídica de las comunidades. En este mismo orden rige la Ley 23302/1985 Sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes.

Derecho a buscar y recibir los recursos necesarios para desempeñar su labor

En cuanto al financiamiento, existen fondos de la Cooperación Internacional para financiar proyectos de defensa de derechos humanos para las asociaciones. Generalmente se exige la demostración de solvencia económica para la realización de aportes propios por parte de las organizaciones y este requisito hace que muchas asociaciones sin fines de lucro no cuenten con los últimos tres balances que puedan acreditar tal exigencia. Ello torna cierto elitismo en el acceso a los recursos de la Cooperación Internacional.

Otra forma de financiación es a través del Estado y para ello existe con medidas públicas de fomento como la que tiene el INAES para mutuales y cooperativas a través de la Resolución 1287/15. Por su parte, el Gobierno cuenta con fondos de financiamiento para proyectos de las asociaciones. No hay límites a la obtención de fondos ni abuso de controles financieros, ni arbitrariedades manifiestas, ni regresiones en la entrega de fondos públicos por razones políticas. Las organizaciones cuentan con exención impositiva para el impuesto a las ganancias que lo otorga la AFIP (artículo 20 de la Ley 22438/1981 de Impuestos a las Ganancias).

En conclusión, por lo que ve al funcionamiento interno de las asociaciones que trabajan en la defensa de los derechos humanos en Argentina no existen intromisiones directas ni indirectas del poder en la autonomía de estas, ni se registran represalias ni censura contra sus actividades.

1.3. Libertad de expresión, de reunión y derechos de participación

Acceso a información pública

El acceso a la información pública es regulado por la Ley 27275/2016. Tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y, a su vez, promover la participación ciudadana, respetando los principios enunciados, entre los cuales deben destacarse

de modo especial: los de transparencia y máxima divulgación, *in dubio pro petitor* y gratuidad. El mismo cuerpo legal crea la Agencia de Acceso a la Información Pública como ente autárquico en el ámbito del PEN, con la misión de garantizar el efectivo ejercicio del derecho y el cumplimiento de los principios enunciados en ese instrumento jurídico.

La norma legal se aplica a la totalidad de la Administración Pública nacional y sus organismos descentralizados, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, al Consejo de la Magistratura, y a un amplio universo de empresas, sindicatos, asociaciones y otras organizaciones, que disponen de información pública (Ley 27275/2016, artículo 7).

Por su parte, la Ley 25831/2004 regula el acceso a la información pública ambiental. Por otro lado, el decreto 1172/2003, derogado parcialmente por la norma mencionada en el párrafo anterior, continúa regulando las herramientas institucionales que promueven la participación ciudadana como la Publicidad de Gestión de Intereses, las Audiencias Públicas y la Elaboración Participativa de Normas.

Corresponde agregar también que, tanto la Ley 25675/2002, Ley General del Ambiente, como la Ley 26331/2007, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, establecen la obligatoriedad de un procedimiento participativo, que puede tener la forma de consulta previa o audiencias públicas como instancias previas a la toma de decisiones que autoricen actividades que puedan tener efectos negativos y significativos sobre el ambiente (la consulta previa a los pueblos indígenas está prevista en la Ley 24071/1992 y en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales).

La participación ciudadana, en el ámbito judicial federal, ha sido institucionalizada también por la CSJN mediante la Acordada 30/2007. En esta, con la finalidad de mejorar la calidad institucional en el ámbito del Poder Judicial y profundizar el estado constitucional de derecho de la República, se instituyeron audiencias de carácter público para que tengan lugar en ciertas causas, cuando al menos tres miembros del tribunal así lo resolvieren. Las audiencias serán informativas, conciliatorias u ordenadoras, según lo establezca la Corte y podrán participar las partes y quienes ellas designen, pudiendo asistir también público en general.

En el mismo orden de facilitar la participación de la ciudadanía de forma previa a la emisión de sus decisiones, la Corte Federal reglamentó la intervención de terceros interesados en hacer conocer sus opiniones al tribunal en cuestiones de trascendencia institucional, mediante su participación en carácter de *amicus curiae* (las acordadas 28/2004, 14/2006 y 7/2013 instituyeron el régimen aludido).

Se instituyó también la Elaboración Participativa de Normas que opera como un mecanismo para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el PEN al Congreso de la Nación. Estas propuestas

Derechos de participación

Amicus curiae

no tienen carácter vinculante, pero el funcionario responsable de la promoción de la normativa sujeta a debate debe dar las razones por las cuales no se atendieron las opiniones vertidas por parte de los intervinientes. En el ámbito del Poder Ejecutivo, este procedimiento se encuentra regulado por el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas, aprobado por el Decreto 1172/2003.

Un importante cambio se produjo con la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta, como es el caso de la Iniciativa Popular y la Consulta Popular, aunque no se introdujo la revocatoria de mandatos electivos, que, por el contrario, varias provincias contemplaban aun antes de la reforma federal.

La CN en su artículo 39 y la Ley 24747/1996 regulan la Iniciativa Popular y permiten a los ciudadanos la presentación de proyectos de ley al Congreso Nacional. A su vez, el cuerpo legislativo debe otorgarles tratamiento dentro del término de un año. No obstante, no pueden ser objeto de este procedimiento los proyectos referidos a reforma constitucional, presupuesto, tributos, tratados internacionales, ni la cuestión jurídico penal.

Asimismo, la CN en su artículo 40 y la Ley 25432/2001, instituyen la Consulta Popular que busca la manifestación de la opinión de la ciudadanía a través del sufragio, y la reforma la incorpora en forma vinculante y no vinculante. A través de la primera, se concede la posibilidad de someter a la opinión ciudadana cualquier proyecto legislativo, el que, de resultar con voto afirmativo, se convierte automáticamente en ley. Este instituto es propio de la Cámara de Diputados y se debe materializar a través de una ley (el voto ciudadano es obligatorio). La consulta popular no vinculante en cambio es de voto voluntario y puede ser convocada tanto por el Congreso como por el presidente de la Nación.

En ese sentido, los defensores de derechos humanos tienen plenas facultades y garantías para participar en la Administración Pública y para ejercer el derecho de petición en sentido amplio. Así también, cuentan con garantías constitucionales para ejercer desde sus respectivas asociaciones (debidamente registradas y con el objeto de su estatuto acorde a los derechos en cuestión que se pretenden tutelar) la representación de actores e individuos afectados en caso de incidencia colectiva, conforme el artículo 43 de la CN. También son admitidos los *amicus curiae* presentados en su debido tiempo y forma durante el proceso judicial. Estos mismos parámetros acontecen en su actuar en los foros internacionales, ya sea del sistema interamericano como del sistema integral de Naciones Unidas.

En conclusión, los defensores de derechos humanos pueden participar activamente en los órganos representativos tanto parlamentarios como de los diferentes niveles de los gobiernos ejecutivos. No obstante, los cuestionamientos más habituales se refieren a los mecanismos formales

de participación que prevé el sistema de democracia representativa, como por ejemplo las audiencias públicas.

Uno de los principales motivos de este desvío institucional es el carácter no vinculante de estos ámbitos participativos que lo torna en un paso formal para llevar adelante una determinada decisión sin tener en cuenta los planteos efectuados por los defensores de derechos humanos. Esto ha sido muy notorio en el aumento de tarifas de servicios o a nivel local en cuestiones urbanas con procesos de inversión inmobiliaria y cambios o excepciones en los códigos de planificación urbana. Así también se ha manipulado con el lugar geográfico donde se llevan adelante las audiencias que, si bien no tienen impedimento legal para realizarse de ese modo, al llevarse adelante perdiendo la inmediatez de los afectados genera ausencias e imposibilidad de hacer valer derechos. También existieron distorsiones en el no cumplimiento de las consultas previas a sectores afectados en la realización de determinadas obras públicas.

Por su parte, la libertad de expresión no se encuentra vulnerada, con la salvedad de la forma del tratamiento por parte del Estado hacia la protesta social («policialización» y «judicialización» en determinadas circunstancias). Los defensores de derechos humanos, e incluso los periodistas cuando llevan adelante el ejercicio profesional de informar sobre los derechos humanos, no encuentran impedimento alguno en la realización de su labor. Los cuestionamientos más específicos se encuentran vinculados con la falta de distribución equitativa de la pauta oficial que otorga el gobierno a los medios. Este tópico ha sido registrado en informes emitidos por la Sociedad Interamericana de Prensa. También, en casos muy específicos, ha habido cuestionamientos de persecución fiscal a periodistas por parte de la Agencia Estatal de Recaudación AFIP.

**Policialización y
judicialización de la
protesta social**

Por último, en términos generales no se registran impedimentos a la plena garantía de la libertad de reunión, salvo lógicamente los límites impuestos como medidas preventivas sanitarias durante la vigencia de la pandemia de la covid-19.

Libertad de reunión

1.4. Medidas de protección

Las acciones de *habeas corpus*, *habeas data*, acción de amparo y las acciones colectivas o «de clase» están previstos en el artículo 43 de la CN. Ellas son las medidas de protección contra los potenciales ataques que puedan sufrir agresiones y que además puedan afectar el ejercicio de la labor, la vida o la integridad física de los defensores de derechos humanos. Estas medidas son suficientes para ejercer la tutela respectiva y el acceso a la justicia está garantizado por el sistema judicial argentino. Puede haber cierto grado de politización de algunas de las asociaciones que defienden derechos humanos o de determinados defensores privados de derechos humanos, pero no sobrepasa la lógica y necesaria cuota de política que requiere el involucramiento con la

cosa pública, la firme defensa de los derechos humanos de las personas y la tutela de los bienes públicos.

Habeas corpus

El *habeas corpus* está previsto en la Ley 23089/1984. Opera si una autoridad, que no tiene una orden de detención, amenaza o limita la libertad física de la persona. Es una solución rápida judicial que se pone en funcionamiento cuando la libertad física se ve atacada, amenazada o restringida de forma ilegítima. También si se llegara a agravar ilegítimamente las condiciones de la privación de la libertad de una persona. Es un trámite que no requiere formalidades, ni siquiera la firma de un letrado, y que se puede presentar ante cualquier juez sin importar la competencia.

Habeas data

El *habeas data* está previsto en la Ley 25326/2000. Se puede interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos que a una persona refiere o de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en el caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos. En definitiva, protege los datos de una persona cuando son utilizados sin su autorización.

Acción de amparo

La acción de amparo está prevista en la Ley 16986/1966. Sirve para proteger los derechos fundamentales en los lugares donde urge una decisión judicial para poder terminar una acción ilegal; esta acción si requiere la firma de letrado; se puede incoar en cualquier juzgado; se deben acompañar las pruebas que estén al alcance y se cuenta con medidas cautelares que tienen como requisito el peligro en la demora, la urgencia y la verosimilitud de un derecho.

Acciones colectivas

Las acciones colectivas están previstas constitucionalmente para proteger al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor y los derechos de incidencia colectiva en general. Para iniciar estas acciones están habilitados constitucionalmente el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines.

Medidas cautelares

Las medidas cautelares pueden ser ordenadas por los jueces aun sin habilitar previamente su competencia. Merece mencionarse el caso Defensoría del Pueblo contra Estado Nacional y Chaco, iniciado ante la CSJN, en el cual el Alto Tribunal ordenó una medida cautelar que se desplegó ante más de sesenta mil habitantes, lo cual implicó dejar para una instancia ulterior del proceso el análisis de la competencia subjetiva.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco Normativo

El Defensor del Pueblo de la Nación ha sido creado por la Ley 24284/1993. Mediante la Reforma Constitucional de 1994 se incluyó a

la institución entre los órganos de control, asignándosele de esta forma rango constitucional y precisando en el artículo 86 que «[E]l defensor del pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El defensor del pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores (extensivas a los adjuntos). Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez».

Como se desprende del texto del artículo, dos son las funciones esenciales del Defensor: la tutela y protección de los derechos humanos y de más derechos, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. En relación con la tutela y protección de los derechos, el rol desempeñado efectivamente por la institución desde su creación hasta el presente ha significado un amplio despliegue protectorio de derechos civiles y políticos, derechos económicos sociales y culturales y derechos de incidencia colectiva tanto que tienen por objeto bienes colectivos, como intereses individuales homogéneos. En el segundo aspecto, el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas ha sido permanente, tanto en relación con la Administración Pública centralizada y descentralizada, como las ejercidas por concesionarias de servicios públicos o colegios profesionales con competencia para el ejercicio de prerrogativas públicas.

Ahora bien, el artículo 43 de la CN complementa lo dispuesto por el artículo 86, estableciendo que la acción rápida y expedita de amparo en contra de cualquier forma de discriminación, en lo relativo a derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario al consumidor, y a los derechos de incidencia colectiva en general, corresponde al Defensor del Pueblo (entre otros defensores legitimados, que vimos en apartados anteriores).

La independencia de criterio y autonomía funcional de que dispone la institución han sido aseguradas en el texto constitucional, y en la Ley 24284/1993, que señala que es el titular quien establece la estructura orgánico funcional y administrativa de la institución, la que debe ser aprobada por la Comisión Bicameral prevista en el artículo 2.º de la ley. Asimismo, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Defensoría es dictado por el Defensor, debiendo ser aprobado por la Comisión Bicameral antes indicada.

La institución es un órgano unipersonal; el artículo 86 de la CN establece que su designación y remoción se produce por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada

Funciones esenciales de la INDH

Legitimidad procesal

Independencia y autonomía funcional

Nombramiento y cese

una de las cámaras. Los artículos 2, 4 y 5 de la LODPN establecen el procedimiento para la selección de candidatos, los que serán sometidos a la consideración de las cámaras. Para ser elegido defensor del pueblo se requiere ser argentino nativo o por opción y tener como mínimo 30 años (artículo 4 LODPN) y su mandato es de cinco años, pudiendo ser designado nuevamente únicamente por otro período igual (artículo 3).

El defensor del pueblo toma posesión del cargo ante los presidentes de las cámaras. Debe señalarse que el procedimiento establecido para la elección del defensor del pueblo no incluye la participación de organizaciones de la sociedad civil que expresen su opinión. Sin embargo, el actual estado de la democracia argentina exigirá, seguramente, la adopción de las decisiones necesarias por parte de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, en orden a promover esa participación, lo que resultará en una más adecuada valoración en su momento por las cámaras, de la idoneidad intelectual, ética y moral de quien hubiere de ser elegido.

A propuesta del defensor del pueblo, la Comisión Bicameral Permanente debe designar dos adjuntos que colaborarán con aquel en sus tareas, pudiendo reemplazarlo provisoriamente en los casos establecidos en la ley. Uno de los adjuntos será designado como defensor adjunto de la Competencia y los Consumidores, y tendrá como misión exclusiva la defensa de los intereses de los consumidores y las empresas, frente a conductas anticompetitivas o decisiones administrativas que puedan lesionar sus derechos y bienestar conforme el artículo 13 bis de la LODPN incorporado por Ley 27442/2018 de Defensa a la Competencia.

En relación con el cese del titular de la institución en el ejercicio de sus funciones, la LODPN prevé que ello puede suceder por renuncia; por vencimiento del plazo de su mandato; por incapacidad sobreviniente; por haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso, o por haber incurrido en notoria negligencia en el cumplimiento de los deberes a su cargo. En el caso de fallecimiento del titular, es reemplazado de forma provisoria por los adjuntos en el orden en que fueron designados por la Comisión Bicameral, como se verá en el párrafo siguiente, debiendo iniciarse el procedimiento para la designación de un nuevo defensor.

2.2. Problemática

En realidad, durante todos los años que en la Defensoría del Pueblo de la Nación hubo titular (año 2010), o adjunto a cargo (hasta el 10 de diciembre de 2013), no hubo dificultades para el ejercicio de las funciones. Las competencias se desplegaron en toda su plenitud, es decir, no hubo limitaciones ni reclamos por el cumplimiento de los fines y misiones de la defensoría.

Actualmente, el mayor problema de la institución es la falta de designación de defensor del pueblo y de adjuntos por parte del Congreso

de la Nación y de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, omisión que no obedece a una imposibilidad de carácter político institucional, sino a la deliberada decisión del sector político de no efectuar la designación, bajo el argumento que es muy complejo en la dinámica de la relación de fuerzas parlamentarias alcanzar el nivel de consenso exigido por el artículo 86 de la CN.

Cabe señalar que, esta cuestión ha sido planteada por Michelle Bachelet en su carácter de alta comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas⁹, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰, por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial¹¹ y por el Consejo de Derechos Humanos¹².

⁹ NACIONES UNIDAS, *Bachelet alarmada por los intentos de socavar las instituciones nacionales de derechos humanos en América Latina y el Caribe*, 2021. <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27063&LangID=S> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

¹⁰ *Vid.* COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico*, cit., párrs. 9 y 10.

¹¹ *Vid.* COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º*, cit., párrs. 14-15. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Argentina*, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, CERD/C/ARG/CO/21-23, de 29 de marzo de 2010, párr. 16.

¹² *Vid.* CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*, cit., párrs. 12, 13 y 80; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación*, cit., párr. 80; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias relativo a su misión a la Argentina*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/35/30/Add.3, de 12 de abril de 2017, párrs. 72 y 81; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Argentina*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/37/5 cit., párrs. 107.11-107.68.

3. BOLIVIA¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Derechos de participación; 1.4. Libertad de expresión; 1.5. Medidas de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

En Bolivia, no existe una ley interna específica en favor de los defensores de derechos humanos propiamente, la cual enfatice sobre su alcance, ámbito de actuación, mecanismos de protección y reconocimiento jurídico general que los aglutine a todos, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos. Como los mayores avances en la materia, podemos señalar la consolidación de nuestra INDH desde 1994 y el proyecto de ley relacionado con la creación de la Defensoría de la Madre Tierra, misma que por su naturaleza pretende guardar estrecha vinculación con el contenido del Acuerdo de Escazú (ratificado por la Ley 1182).

Ausencia de normativa específica

Ahora bien, en el artículo 21.4 de la CPE se encuentra reconocido el derecho a la libertad de reunión y asociación en forma pública y privada con fines lícitos, junto a otros derechos como el de reunión o asamblea, la libertad de expresión y el acceso a la información; sin embargo, no se encuentra reconocido de forma expresa el derecho a defender derechos humanos, por lo que, solamente podemos hacer referencia a las y los defensores de derechos en el marco de lo previsto por bloque de constitucionalidad, del cual forman parte los tratados y convenios

Marco normativo

¹ Abreviaturas: CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CPE = Constitución Política del Estado; DPB = Defensoría del Pueblo de Bolivia; DS = Decreto Supremo; GIEI = Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes; INDH = Institución Nacional de Derechos Humanos; ONG = Organismos/organizaciones No Gubernamentales.

internacionales ratificados por nuestro Estado en materia de derechos humanos (artículos 13.IV, 256 y 410.II de la CPE).

Respecto a criterios un poco más específicos, podemos señalar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe denominado «Acuerdo de Escazú», que en su artículo 9 reconoce a los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales (1.1.1§ xxv); la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1.1.1§ xx), o los Principios de París ampliamente conocidos (1.1.1§ xxi).

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XXII (1.1.3§ ix), y el Pacto de San José de Costa Rica (1.1.3§ viii), en su artículo 16, reconocen que «Toda persona tiene el derecho de asociarse con otros para promover, ejercer y proteger sus interés legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional sindical o de cualquiera otro orden»; y el ejercicio de este derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias para una sociedad democrática para amparar un interés legítimo y las libertades de los demás, que forman parte del bloque de constitucionalidad de nuestro país y se encuentran en vigencia; entonces el derecho a la libertad de asociación es fundamental para que los defensores de derechos humanos logren ejercer su labor siendo necesario incorporar los medios necesarios para ello.

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

Ahora bien, a pesar del aparato normativo que sostiene la vigencia del derecho a defender derechos humanos en Bolivia, el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, desde 2010, ha mostrado su preocupación respecto a las agresiones sistemáticas que soportan los defensores de derechos humanos en el Estado, cuestión que se puede advertir dentro de los tres informes del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Naciones Unidas.

**Examen Periódico
Universal**

En el último informe elaborado en 2019, se insistió en la preocupación debido a las amenazas a los defensores de los derechos humanos. En ese sentido, se recomendó al Estado avanzar en la aplicación de una política pública, un marco normativo y mecanismos operativos de protección de los defensores de los derechos humanos contra las agresiones, el hostigamiento, la intimidación y la represión, en particular por parte de las autoridades del Gobierno y dar reconocimiento público a su labor; por último, se insistió en la necesidad de fomentar un entorno en el que estos defensores puedan realizar libremente su legítima labor en materia de derechos humanos².

² Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Estado Plurinacional de Bolivia*, Asamblea

Por su parte, en 2014, si bien el Estado no aceptó la recomendación correspondiente, cabe señalar que se instó al Estado a velar por la protección de los defensores de derechos humanos y los periodistas e investigar con eficacia e imparcialidad las amenazas y los ataques dirigidos contra ellos³.

Por último, en 2010 se expresó preocupación por los casos señalados de amenazas y actos de intimidación hacia periodistas y defensores de los derechos humanos y por varias declaraciones hostiles hacia los medios de comunicación formuladas por importantes figuras de la vida política. Asimismo, el Estado de Bolivia reconoció y lamentó que algunos defensores hubieran sido víctimas de ataques y agresiones perpetrados por grupos racistas y opositores al Gobierno, como se desprendería de informes nacionales e internacionales⁴.

1.2. Libertad de asociación

En la gestión 2013 entró en vigencia la Ley 351 de 19 de marzo de 2013 (Ley de otorgación de personalidades jurídicas), que tiene por objeto la otorgación y el registro de la personalidad jurídica a organizaciones sociales, ONG, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un departamento; ahora bien, mediante DS 1597, de 5 de junio de 2013, y DS 4353, de 29 de septiembre de 2020, que se reglamentó la referida ley, estableciendo una serie de requisitos que obstaculizan el trabajo que realizan esas ONG, incorporando restricciones excesivas para los defensores de derechos humanos, que repercuten en el derecho a su libertad de asociación⁵. En particular, el artículo 7.II de la citada ley señala que, en los estatutos de las ONG y fundaciones, deben mencionar adicionalmente los requisitos exigidos «la contribución al desarrollo económico y social», concordante con lo señalado en el artículo 11.II del DS 1597.

Por otra parte, el artículo 19 establece las causas por las cuales se puede revocar su personalidad jurídica, señalando lo siguiente: «(b) Por necesidad o interés público, declarado mediante Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional», aspecto que evidencia que se deja a consideración del Órgano Legislativo la eliminación de cualquier asociación de personas defensoras de derechos humanos si así lo ven por

Leyes e interpretaciones que obstaculizan y desalientan el trabajo en defensa de los DD. HH.

General, Naciones Unidas, A/HRC/43/7, de 17 de diciembre de 2019, párrs. 85, 115.69-115.75 y 115.82.

³ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Estado Plurinacional de Bolivia*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/28/7, de 17 de diciembre de 2014, párr. 115.14.

⁴ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Estado Plurinacional de Bolivia*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/14/7, de 15 de marzo de 2010, párrs. 31 y 58.

⁵ También estipula sobre la otorgación y registro de la personalidad jurídica a las iglesias y las agrupaciones religiosas y de creencias espirituales, cuya finalidad no persigue lucro.

conveniente a las circunstancias; hecho que las priva de una verdadera independencia funcional, quedando la labor de defensa de los derechos humanos a merced del órgano que ejerce el control político del país, aspecto que debiera llamarnos poderosamente la atención.

**OSC y revocación
de personalidad
jurídica**

Por otra parte, en el inciso c) del DS 1597 refiere que se puede revocar la personalidad jurídica por realizar actividades distintas o dedicarse a otro rubro que no sea el indicado en su estatuto (objeto, fines y alcance). Al respecto, cabe precisar que el ámbito de actuación de los defensores de derechos humanos es amplio, por lo que, imponer una la sanción de revocar la personalidad jurídica en el incumplimiento de esta causal es excesiva, debiendo haberse analizado en su procedimiento la posibilidad de ampliar sus facultades previo el cumplimiento de determinados requisitos previstos en la normativa. Además, es oportuno señalar, que la defensa de los derechos humanos no versa exclusivamente en ámbitos de litigación estratégica, más al contrario dicha labor puede ser desarrollada en un ámbito multinivel e integral, razón por la cual el delimitar rígidamente el legal funcionamiento de las asociaciones, entidades civiles de lucro u ONG, representa una restricción al ámbito multidinámico del trabajo en materia de derechos humanos.

Por último, en el inciso e) del referido DS se estableció que procede la revocatoria de personalidad jurídica ante la existencia de sentencia penal ejecutoriada, cuando se compruebe por la instancia judicial competente que los miembros que ejercen representación de la persona colectiva realicen actividades que atenten en contra la seguridad o el orden público o hayan cometido hechos ilícitos en el ejercicio de sus funciones, valiéndose de la institución de la que forman parte para cometerlos; causal que también es muy rígida toda vez que la labor que cumplen las asociaciones, entidades civiles de lucro u ONG, es de gran relevancia social y no debería coartarse sus funciones a causa de personas naturales que cometieron actos ilícitos y merecen una sanción individual para ello, por la naturaleza personalísima de la responsabilidad penal, para evitar no causar una afectación a los intereses de la colectividad.

Ahora bien, el artículo 20 del DS 1597 señala que tienen legitimación activa para solicitar la revocatoria de personalidad jurídica cualquier entidad pública cuando se identifique la existencia de una de las causales del artículo 19, cuyo margen de actuación es demasiado amplio y coarta la libertad de actuación de los defensores de derechos humanos, considerando que, por lo general es el Estado a través de sus instituciones públicas, el ente que preponderantemente vulnera los derechos de las personas y colectividades.

**Restricción de la
labor de defensoría
de DD. HH.**

Un último detalle que no puede ser omitido es que existe una clara restricción de la labor de defensa de derechos humanos que pudiesen realizar las personas que trabajan en el sector público, de acuerdo a la previsión del artículo 10 del Estatuto de Funcionario Público, razón por la cual nos encontramos frente a un escenario que nos podría

hacer pensar que la defensa y los derechos humanos propiamente, se encuentran al servicio del Estado; cuando la finalidad y realidad deontológica de existencia de las y los defensores debiera reflejar que, es el Estado y sus instituciones quienes deberían encontrarse al servicio de la labor de defensa de derechos humanos que pueden desarrollar las personas naturales, jurídicas, nacionales o extranjeras.

Bajo este contexto, la DPB, en la gestión 2013, cuestionó la constitucionalidad de la Ley 351 y el DS 1597, que concede al gobierno excesivas facultades para disolver las asociaciones, entidades civiles de lucro u ONG, a través de la presentación de una acción de inconstitucionalidad en el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia que, si bien no logró su objetivo, abrió el debate para mejorar la normativa de protección de los defensores de derechos humanos. De acuerdo con el escrito de Human Rights Watch⁶, se ha podido concluir que la Ley 351 contiene restricciones indebidas a la labor de defensa de los derechos humanos. Asimismo, Amnistía Internacional publicó un comunicado de prensa denunciando que los defensores de derechos humanos se encuentran en riesgo ante acusaciones y amenazas de autoridades⁷.

1.3. Derechos de participación

En nuestro país no existe una normativa específica que regule la participación de los defensores de derechos humanos privados en los órganos ejecutivos y legislativos, tanto del nivel central, departamental, municipal y regional, de igual manera en el órgano judicial, empero de forma genérica se encuentra reconocido el derecho de participar y efectuar el control social conjuntamente con la sociedad en general conforme será precisado a continuación.

El artículo 241.IV de la CPE señala que las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad. Así también, el artículo 242 de la CPE en sus numerales 1, 2, 3 y 7 refiere que la participación y el control social implica participar en la formulación de políticas del Estado; apoyar al órgano legislativo en la construcción colectiva de leyes; desarrollar el control social en todos los niveles de gobierno y las entidades territoriales autónomas,

⁶ Vid. HUMAN RIGHTS WATCH, *Bolivia: Restricciones a la defensa de los derechos humanos, Amicus cuestiona ley y decreto que regulan a organizaciones independientes*, de 5 de agosto de 2015. <https://www.hrw.org/es/news/2015/08/05/bolivia-restricciones-la-defensa-de-los-derechos-humanos> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁷ Vid. AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Comunicado de prensa, Bolivia: Defensores en riesgo ante acusaciones y amenazas de autoridades*, de 13 de junio de 2019. <https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2019/06/bolivian-defenders-at-risk-by-threats-from-authorities/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

Ley de Participación y Control Social

autárquicas, descentralizadas y desconcentradas, y coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.

Así también, en Bolivia se encuentra en vigencia la Ley de Participación y Control Social, que tiene como fin principal regular la participación social en la gestión pública, establece los fines, principios, atribuciones, derechos, obligaciones y formas de su ejercicio; conforme fue establecido en los artículos 2, 3.6 y 7 de la Ley 341 de 5 de febrero de 2013. Es sobre la base de lo desarrollado *ut supra*, que se puede concluir que los defensores de derechos humanos privados pueden participar en la Asamblea Legislativa Plurinacional, así como en las asambleas legislativas departamentales y concejos municipales, formulando proyectos e iniciativas normativas que son analizadas en los respectivos órganos legislativos; el principal obstáculo con el cual se enfrentan es la demora excesiva en el análisis y consideración de los proyectos presentados.

Ahora, en lo concerniente a la participación de los defensores de derechos humanos en los órganos ejecutivos, de acuerdo con la Ley de Participación y Control Social, se les reconoce el derecho a efectuar peticiones y sugerencias. Por otra parte, en el ámbito judicial los defensores tienen la posibilidad de intervenir otorgando asesoría y patrocinio legal a personas o grupos que requieren atención prioritaria y urgente a personas que pertenezcan a grupos vulnerables u otros colectivos o personas particulares que consideren agraviados sus derechos, a su vez tienen la posibilidad de presentar todas las acciones judiciales y constitucionales reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico. Asimismo, pueden acceder a los sistemas internacionales (interamericano y universal) tanto por sí mismos, como en representación de otras personas, presentando peticiones, solicitudes de medidas cautelares o comunicaciones individuales, asistiendo a períodos de sesiones públicas, presentando informes, gozando de amplias facultades para tal efecto.

1.4. Libertad de expresión

El artículo 21 de la CPE reconoce el derecho a la libertad de pensamiento, espiritualidad, religión y culto, expresados en forma individual o colectiva tanto en público como en privado con fines lícitos. También a la libertad de reunión y asociación en forma pública o privada con fines lícitos. A expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones por cualquier medio de comunicación de forma oral, escrita o visual, individual o colectiva, y, a acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente.

Ataques de actores estatales y no estatales

Los referidos derechos durante el gobierno transitorio de la gestión 2019 y 2020, fueron vulnerados provocando la debilitación de la institucionalidad democrática, fue por ello que los activistas y organizaciones defensoras de derechos humanos estuvieron en riesgo y

sufrieron acoso, persecución o intimidación en reiteradas oportunidades; donde el Estado y otros actores no estatales, fueron responsables de encarcelar, herir y privar de la vida a la población boliviana, actuaciones que a la fecha siguen impunes.

En la gestión 2019, se suscitaron 203 vulneraciones a la libertad de expresión, conforme fue señalado por la Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social, que es una red de desarrollo y derechos humanos, conformada por 20 instituciones asociadas que tienen presencia en áreas rurales y urbanas de Bolivia. Las vulneraciones a derechos humanos tuvieron su protagonismo de diferentes formas: en relación con el acceso a la información, desinformación, amedrentamiento, criminalización, estigmatización, vulneración a la libertad de prensa, asignación arbitral de publicidad oficial, censura directa e indirecta, condicionamientos previos, libertad de expresión en procesos electorales y obstaculización de discurso en procesos electorales.

En el gobierno transitorio de la gestión 2019-2020, dos de sus ministros, Arturo Murillo de Gobierno y Roxana Lizárraga de Comunicación, hicieron declaraciones que hostigaron a la prensa y generaron autocensura; toda vez que, indicaron que se iniciarían procesos por sedición a periodistas afines a determinado partido político porque, supuestamente desinformaban a la población boliviana, donde el derecho a la protesta se vio vulnerado mediante la: a) judicialización de una protesta; b) prohibición de la protesta; c) uso excesivo de la fuerza a través de actos de represión de las protestas, que derivaron en fallecidos, heridos y personas privadas de su libertad de locomoción y circulación.

Asimismo, se efectuaron en medios de prensa acusaciones infundadas a organizaciones de derechos humanos relacionadas con su supuesta participación en conspiraciones contra el gobierno transitorio; así también, se arremetió contra periodistas, presentando denuncias penales sin pruebas arguyendo que difundían mentiras y distorsionan la realidad. En el contexto de las protestas postelectorales, varios medios de comunicación y periodistas sufrieron ataques, amenazas e incluso algunos medios de comunicación suspendieron temporalmente su transmisión mientras se ejecutaban los ataques sistemáticos de la toma del Órgano Ejecutivo, dejando completamente desinformada a toda la población; este ataque fue principalmente dirigido en contra de los medios de comunicación alternativos y comunitarios.

La crisis postelectoral de 2019 también se caracterizó por hechos de hostigamiento y amenaza a opositores políticos y a personas percibidas como tales, por parte del entonces gobierno transitorio, así como amenazas públicas emitidas contra periodistas acusados de «sedición», acusaciones a personas por participar en «movimientos de desestabilización y de desinformación» y de hacer «guerra virtual» contra el gobierno. En ese sentido, el 19 de enero de 2021, la Asociación

Hostigamiento y autocensura

Impunidad

Nacional de la Prensa publicó un comunicado en el que pidió al Gobierno que respete el derecho a la información de la ciudadanía durante la pandemia de covid-19 y que proteja la salud de los profesionales de la prensa, así como la de otros trabajadores⁸.

Por su parte, la ministra de Comunicación del Gobierno transitorio, manifestó, el 14 de noviembre de 2019, que se iban a «tomar las acciones pertinentes», incluida la «deportación», contra los periodistas que «causen sedición», empero es preciso enfatizar que, en nuestro país se ha juzgado a muy pocos servidores públicos responsables de coartar la libertad de expresión.

El 30 de octubre de 2020, la DPB emitió pronunciamientos incoando al gobierno transitorio y a las autoridades constitucionalmente electas que asumirían el mando del país el 8 de noviembre de 2020, a que investigaran el origen de las «listas de odio» que circulaban en redes sociales con nombres de periodistas, ex autoridades y otros profesionales, a fin de asegurar que puedan desarrollar sus actividades con total libertad y plenas garantías⁹; también emitió pronunciamientos de prensa recordando al Estado la obligación que tienen de garantizar la libertad de expresión e investigar todo acto de violencia y amedrentamiento en contra de las y los trabajadores de la prensa, de ex autoridades y de otros profesionales de medios de comunicación¹⁰.

En conclusión, el derecho a la libertad de asociación y expresión es fundamental, no solo para la construcción de una sociedad democrática, sino que a su vez es de vital importancia para garantizar el eficiente y eficaz desarrollo de la labor de las y los defensores de derechos humanos, reconociéndose al Estado y sus instituciones como aquellos guardianes y garantes para el más alto ejercicio y disfrute de estos derechos.

1.5. Medidas de protección

No existen medidas de protección específicas cuando se trata de vulneraciones en el ejercicio de las funciones que realizan las y

⁸ Vid. ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA PRENSA, *La ANP hace un llamado urgente a respetar el derecho a ser informado con medidas de bioseguridad*, La Paz, Bolivia, de 18 de enero de 2021. <https://anp-bolivia.com/la-anp-hace-un-llamado-urgente-a-respetar-el-derecho-a-ser-informado-con-medidas-de-bioseguridad/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁹ Vid. DPB, *Defensoría del Pueblo exige se investigue el origen de las «listas de odio» en contra de periodistas y garantizar la libertad de expresión*, de 30 de octubre de 2020. <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensoria-del-pueblo-exige-se-investigue-el-origen-de-laslistas-de-odio%E2%80%9D-en-contra-de-periodistas-y-garantizar-la-libertad-de-expresion> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

¹⁰ Vid. DPB, *Defensoría del Pueblo pide al estado garantizar el trabajo de la prensa, la libertad de expresión y el acceso a la información*, de 21 de julio de 2021. <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensoria-del-pueblo-pide-al-estado-garantizar-el-trabajo-de-la-prensa.-la-libertad-de-expresion-y-el-acceso-a-la-informacion> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

los defensores de los derechos humanos, ante agresiones físicas, psicológicas, amenazas u otro tipo de ataques, deben acudir igual que cualquier persona particular a las instancias ordinarias correspondientes para precautelar la tutela o posible vulneración a sus derechos fundamentales, no se les reconoce ningún mecanismo específico que les proteja en el ejercicio de sus funciones o medidas de protección específicas para evitar daños irreparables.

Sin embargo, cabe señalar que durante el gobierno transitorio fue donde más existió impunidad en el uso excesivo de la fuerza pública contra las protestas que se oponían a que el gobierno transitorio asumiera de hecho la representación del Órgano Ejecutivo en noviembre de 2019, dichos excesos provocaron la pérdida de más de 30 vidas humanas, también se materializó el hostigamiento a defensoras y defensores de los derechos humanos y opositores, las amenazas públicas y la censura de la libertad de opinión; se creó un clima de miedo a través de pronunciamientos por parte de autoridades de gobierno transitorio, mismos que se empeñaron en identificar a los periodistas y comunicadores sociales brindaban lecturas críticas de los acontecimientos.

Por último, Amnistía Internacional denunció en varias oportunidades la crisis de impunidad en Bolivia, así como la falta de esclarecimiento de los hechos acontecidos durante las protestas en Sacaba y Senkata, donde murieron al menos 20 personas en las primeras horas de suscitados los hechos y muchas otras resultaron heridas. Con el apoyo de la comunidad internacional, y bajo el apoyo de la CIDH, el GIEI comenzó sus investigaciones en Bolivia a fines de noviembre de 2020, reabriendo la esperanza de justicia, verdad y reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, habiendo dado a conocer los resultados de dichas investigaciones en la gestión 2021, arribando a una serie de conclusiones, de las que rescatamos las siguientes:

Cuando las violaciones de derechos no son seguidas de investigaciones que determinen responsabilidades, se instala la impunidad. Por su condición destructiva, la impunidad niega y se contrapone a las ansias de verdad y justicia de quienes fueron vulnerados en su dignidad, propicia la reiteración de los crímenes y afecta la legitimidad del Estado de derecho. Por esta razón, es fundamental que se avance en las investigaciones y los procesos judiciales de rendición de cuentas por los hechos documentados en este informe y otros similares. Sin embargo, estos procesos no pueden significar una nueva victimización para quienes ya sufrieron graves alteraciones en sus planes de vida, o en la vida de las familias que aún están en duelo por los ausentes. El GIEI observó la existencia de serias deficiencias del Estado boliviano en garantizar y respetar la independencia y autonomía del Poder Judicial y del Ministerio Público, además de debilidades en las capacidades de

Impunidad y uso excesivo de la fuerza pública

Investigaciones deficientes y revictimización

estas instituciones para garantizar la debida diligencia y el debido proceso en sus actuaciones¹¹.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

En Bolivia, la DPB fue creada en 1994 por mandato constitucional, la primera disposición normativa que fue aprobada para regular las atribuciones, organización y funcionamiento de esta INDH fue la Ley de 22 de diciembre de 1997¹². Posteriormente con la promulgación de la CPE, en febrero de 2009, en los artículos 218 al 224 se reconoció a la DPB como la INDH que tiene por función velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, que se establecen en la CPE, las leyes y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. A su vez, se reconoce que tienen la responsabilidad de velar por la promoción de la defensa de los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, de las comunidades urbanas e interculturales, y de las bolivianas y los bolivianos en el exterior.

Ámbito de actuación

En cuanto a su ámbito de actuación, esta alcanza a la actividad administrativa de todo el sector público y a la actividad de las instituciones privadas que presten servicios públicos. En ese sentido, el artículo 223 de la CPE reconoce y garantiza la obligación de autoridades y servidores públicos de proporcionar a la DPB la información solicitada en relación con el ejercicio de sus funciones, y en caso de inobservancia a esta disposición normativa se puede interponer las acciones correspondientes.

Consecuentemente, el 13 de diciembre de 2016 fue promulgada la Ley 870 «Ley del Defensor del Pueblo» que regula las funciones, objetivos, naturaleza y procedimientos de gestión de esta institución en concordancia con el texto constitucional vigente, habiendo sido reconocida como una institución independiente, con autonomía funcional, financiera y administrativa, en el marco de la ley y en el ejercicio de sus funciones no recibe instrucciones de los órganos del Estado; así también se encuentra en vigencia el Reglamento del Sistema

¹¹ Vid. GIEI, *Informe sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019*, Informe final, Bolivia, de 23 de julio de 2021, pp. 462-463.

¹² El 30 de diciembre de 1997 el entonces Congreso Nacional publicó una convocatoria a concurso nacional de méritos para la elección del defensor del pueblo habiendo sido designada la periodista Ana María Campero como la primera representante de esa institución, cuya forma de elección hasta la presente fecha continúa siendo una atribución reservada al Órgano Legislativo del Estado Plurinacional de Bolivia.

de Servicio al Pueblo, que tiene por objeto establecer los procedimientos y disposiciones para la atención de casos, la interposición de acciones constitucionales, las investigaciones especiales y la fase de seguimiento para su cumplimiento, a ser desarrolladas por el personal dependiente de la DPB.

Por otra parte, la institución puede presentar proyectos de ley y proponer modificaciones a leyes, decretos y resoluciones en materia de su competencia en los diferentes niveles de gobierno. En el ámbito judicial, puede interponer acciones de inconstitucionalidad, de libertad, de amparo constitucional, de protección de privacidad, popular, de cumplimiento, el recurso directo de nulidad y de revisión extraordinaria de sentencia, en casos de vulneración de derechos individuales y colectivos. También puede instar al Ministerio Público el inicio de las acciones legales que correspondan a casos donde se identifique la vulneración a derechos humanos. Asimismo, puede interponer las acciones correspondientes contra las autoridades o servidores públicos, representantes legales de empresas privadas, mixtas o cooperativa que presten servicios públicos, o autoridades indígenas originarias campesinas.

Por último, la DPB en su calidad de INDH, tiene acceso a todos los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, y está facultada para presentar peticiones, escritos, *amicus curiae*, efectuar denuncias, solicitar medidas cautelares, asistir a sesiones periódicas públicas, gozando de amplias facultades en representación de las víctimas de violaciones a derechos humanos en resguardo de todos los habitantes del Estado boliviano, así como presentar todo tipo de escritos y solicitudes ante los organismos internacionales.

Legitimación de la INDH

2.2. Problemática

Desde los inicios de la DPB tuvo que afrontar diversos escenarios que dificultaron el cumplimiento de sus funciones constitucionalmente reconocidas, en particular, por la falta de recursos asignados y la intromisión de órganos públicos, habiendo sido continua la lucha por garantizar su independencia en el ejercicio de sus funciones. Los actos de intromisión, amenazas e incluso agresiones a la DPB, así como a su titular, fueron más incisivas y contundentes durante el gobierno transitorio de 2019-2020 a través de ataques sistemáticos y procesos de estigmatización contra los servidores públicos que intentaban desconocer la legitimidad de la INDH de Bolivia y de sus autoridades¹³.

Recursos insuficientes de la INDH

¹³ Vid. RIVERACAMACHO, SERGIO MANUEL, *Vulnerabilidad del Ombudsman: ataques a las Instituciones Nacionales Defensoras de los Derechos Humanos en Latinoamérica*, Documento de Trabajo 33-2021, de 26 de enero de 2021, pp. 21-33. https://pradpi.es/documentos_trabajo/DT33_Sergio_Rivera_Camacho.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

En consecuencia, la CIDH otorgó en 2019 diversas Medidas Cautelares en favor de defensores de derechos humanos que buscaban hacer frente al avasallamiento de las instituciones y fractura del orden constitucional¹⁴.

**Desacreditación
o campañas de
difamación pública**

Ahora bien, a finales de abril de 2020, algunos diputados cuestionaron la designación de la actual defensora del pueblo interina, Nadia Alejandra Cruz Tarifa, ante la Asamblea Legislativa Plurinacional y solicitaron al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas que se congelaran las cuentas de la INDH, poniendo en riesgo la única repartición estatal encargada del seguimiento, monitoreo y defensa de los derechos humanos durante la peor crisis de Estado que tuvimos que vivir las y los bolivianos en el siglo XXI¹⁵.

**Amenazas a la
integridad o a la
vida de las personas
físicas que integran
la INDH**

Durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2019 y de enero a octubre de 2020, fueron más contundentes y sistemáticas las amenazas y ataques proferidos contra la defensora del pueblo, habiéndose ampliado también las agresiones en contra de las y los servidores públicos de las delegaciones departamentales de Cochabamba y La Paz, haciendo públicas las amenazas de arresto por ejercer sus funciones defensoriales; asimismo, se perpetraron restricciones en la circulación en las y los defensores de derechos humanos, impidiendo, por parte de los representantes gubernamentales transitorios y grupos paraestatales, las labores de protección de la ciudadanía en los departamentos de Cochabamba, Potosí y Santa Cruz.

A partir del 5 de noviembre de 2019, las oficinas de la DPB fueron cerradas por civiles en las ciudades de La Paz y Cochabamba. Durante esa crisis de Estado el Ministerio de Gobierno increpó a la institución que su permanencia en ese cargo dependía del presidente y su persona, y que recibió información de las comunicaciones que realiza a instancias internacionales sobre los acontecimientos del país. En la Delegación Defensorial de Cochabamba impidieron el ingreso y salida de funcionarios y peticionarios, fueron sometidos a agresiones y requisas en presencia de efectivos policiales, hubo atentados de civiles con un arma de fuego, dos cargadores y granadas¹⁶. También se iniciaron procesos penales contra delegados defensoriales departamentales por presuntos actos de incumplimiento de deberes.

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

En ese sentido, diversos organismos de Naciones Unidas han señalado desde 2013 la obligación que tiene el Estado de, entre otras, garantizar la autonomía e independencia de la INDH a través de los recursos financieros y humanos suficientes para que pueda desempeñar efectivamente sus funciones en el monitoreo de la convención:

¹⁴ Vid. CIDH, *MC 1123-19, María Patricia Arce Guzmán e hijos*, Resolución 68/19, Bolivia, de 25 de diciembre de 2019; CIDH, *MC 1127-19, Nadia Alejandra Cruz Tarifa y Nelson Marcelo Cox Mayorga*, Resolución 67/19, Bolivia, de 25 de diciembre de 2019.

¹⁵ Vid. RIVERA CAMACHO, SERGIO MANUEL, *Vulnerabilidad del Ombudsman...*, cit.

¹⁶ Los procesos penales abiertos al respecto, aún no se encuentran ejecutoriados.

- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

El comité ha mostrado su preocupación respecto al presupuesto incierto e insuficiente de la Defensoría del Pueblo como instancia responsable del monitoreo independiente del cumplimiento de la convención. En consecuencia, el comité ha instado al Estado a que asigne los recursos suficientes para que la Defensoría del Pueblo pueda desempeñar efectivamente sus funciones en el monitoreo de la convención y asegurar que tal dotación de recursos no comprometa su independencia¹⁷.

- Comité contra la Tortura

El comité ha recomendado al Estado adoptar las medidas necesarias para apoyar la labor de la Defensoría del Pueblo en los centros de detención, garantizando que sus recomendaciones se apliquen plenamente¹⁸.

- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

El comité ha mostrado su preocupación debido a que la Defensoría del Pueblo carece de un financiamiento público suficiente ya que una parte considerable de su presupuesto viene de fuentes externas. En ese sentido, el comité ha instado al Estado a asignar a la Defensoría del Pueblo los recursos humanos y financieros necesarios para que realice todas las actividades relativas a los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares previstas en su mandato¹⁹.

En conclusión, es evidente que la institución se encuentra en constante peligro de perder su autonomía funcional, financiera y administrativa (reconocida en el artículo 218.III de la CPE y 2.III de la Ley 870), calando con más dureza durante el gobierno transitorio de 2019-2020,

Ataques a la independencia, autonomía y naturaleza de la INDH

¹⁷ Vid. COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, *Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado Plurinacional de Bolivia*, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Naciones Unidas, CRPD/C/BOL/CO/1, de 4 de noviembre de 2016, párrs. 73-74.

¹⁸ Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia*, aprobadas por el Comité en su 50º período de sesiones (6 a 31 de mayo de 2013), Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/BOL/CO/2, de 14 de junio de 2013, párr. 20.

¹⁹ Vid. COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia*, aprobadas en su 18º período de sesiones (15 a 26 de abril de 2013), Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Naciones Unidas, CMW/C/BOL/CO/2, de 15 de mayo de 2013, párrs. 26-27.

en donde se ha visto coartada dicha autonomía con la injerencia del Órgano Ejecutivo de ese entonces, a través del desconocimiento de la labor de la institución, injerencia política, ataques y amenazas, presiones políticas e intimidaciones en el ejercicio de las funciones que cumple la Defensoría del Pueblo, así como el desconocimiento de las inmunidades establecidas para la defensora del pueblo en las opiniones, resoluciones y recomendaciones vertidas en el ejercicio de sus funciones.

4. BRASIL¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Libertad de expresión; 1.4. Libertad de reunión; 1.5. Derechos de participación; 1.6. Medidas de protección.
2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

En Brasil, conforme al permisivo constitucional que otorga al presidente de la República la competencia para prever la organización y funcionamiento de la Administración Federal (cuando no implica aumento del gasto o creación o extinción de organismos públicos), la protección de defensores de derechos humanos se establece en un decreto del Poder Ejecutivo; en particular, en el decreto que instituye la Política Nacional de Protección a los Defensores de los Derechos Humanos, donde se incluye una disposición de la CF que hace referencia a los tratados internacionales² (Artículo 5.2). Los derechos y garantías expresados en esta Constitución no excluyen otros derivados del régimen y de los principios por ella adoptados, ni de los tratados internacionales de los que la República Federativa de Brasil sea parte.

Política nacional de defensores de DD. HH.

¹ Abreviaturas: ACP = Acción Civil Pública; ADI = Acción Directa de Inconstitucionalidad; ADPF = Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental; CF = Constitución Federal de 1988; CPC = Código de Procedimiento Civil; EPU = Examen Periódico Universal; LC = Ley Complementaria; LSN = Ley de Seguridad Nacional; MP; Ministerio Público; MPF = Ministerio Público Federal; PFDC = Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano; PL = Proyecto de Ley; PGR = Procurador/Procuraduría General de la República; PRDC = Procurador Regional de Derechos Ciudadanos; PNPDDH = Política Nacional de Protección a Defensores de Derechos Humanos; PPDDH = Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos; STF = Tribunal Supremo Federal.

² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

El Decreto 6044/2007, de 12 de febrero de 2007³, instituye la PNPDDH en donde detalla que tiene como finalidad: establecer principios y lineamientos para la protección y asistencia de la persona natural o jurídica, grupo, institución, organización o movimiento social que promueve, protege y defiende los derechos humanos y, por su desempeño y actividad en estas circunstancias, se encuentra en riesgo o vulnerabilidad. Por otra parte, el artículo 2 del decreto establece que la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República debe preparar, dentro de los noventa días siguientes a la publicación del mencionado decreto, una propuesta de Plan Nacional de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos⁴.

Posteriormente, mediante Decreto 8724 de 27 de abril de 2016⁵, se instituye el PPDDH; el cual fue derogado por el Decreto 9937 de 24 de julio de 2019⁶, para darle tratamiento normativo al PPDDH (regulado por la Ordenanza 300, de 3 de septiembre de 2018⁷, del Ministerio de Derechos Humanos)⁸. Una innovación presente en esta nueva normativa es la inclusión de comunicadores y ambientalistas en el programa de protección.

Cabe señalar que el Decreto 9937/2019 fue recientemente objeto de numerosos cambios derivado del Decreto 10815, de 27 de septiembre de 2021⁹, que trajo las siguientes disposiciones: a) la participación, aunque no en igualdad de condiciones, de tres miembros de la Junta Civil Sociedad en el Consejo Deliberante del PPDDH; b) inclusión en el Consejo Deliberante del PPDDH de un representante de la Fundación Nacional Indígena y un representante del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria; c) posibilidad de pago excepcional de subsidio a defensores de derechos humanos que no se encuentren en acogida provisional; d) posibilidad expresa de adquirir equipo de seguridad.

Es preciso señalar que los defensores de derechos humanos son blanco de diversos tipos de represalias, amenazas y violencia, así como, víctimas de criminalización, vigilantismo, descrédito, difamación,

Ataques a cargo de defensores de DD. HH.

³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁴ Como se indicará a continuación, a la fecha no se ha elaborado la propuesta de Plan Nacional de Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.

⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8724imprensa.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁶ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9937.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁷ https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39528373/do1-2018-09-04-portaria-n-300-de-3-de-setembro-de-%202018-39528265 (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁸ El Ministerio de Derechos Humanos fue reemplazado en el actual gobierno por el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos.

⁹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10815.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

arresto y detención arbitrarios, persecución y muerte, y la mayoría de estos tipos de violaciones son difíciles de presentar en cifras. Incluso cuando es posible contar casos, como el de personas asesinadas, no siempre coinciden las cifras registradas por diferentes organizaciones (I.2§). Actualmente no existen datos oficiales sobre casos de delitos y violaciones a los derechos humanos de los defensores en Brasil. Sin embargo, según el Informe Preliminar sobre la Protección de Defensores de Derechos Humanos, del Observatorio Parlamentario del EPU, la mayor parte de los datos que están disponibles consiste en la recopilación de información por parte de organizaciones no gubernamentales, en su mayoría, internacionales.

Por último, si bien es cierto que, recientemente se promulgó la Ley 14192 del 4 de agosto de 2021¹⁰, que establece normas para prevenir, reprimir y combatir la violencia política contra las mujeres, la limitación de recursos disponibles para implementar el PPDDH constantemente es objeto de consideraciones por parte de organizaciones y movimientos representantes de defensores, con un indicio de baja ejecución presupuestaria en 2020 y 2021.

Ahora bien, en lo que respecta a las comunicaciones internacionales en materia de defensores de derechos humanos, diversos órganos de Naciones Unidas han mostrado su preocupación respecto a las agresiones que soportan los defensores en Brasil:

Falta de recursos para la implementación de políticas públicas

Pronunciamientos de organismos internacionales

- Comité sobre los Derechos del Niño

En 2015 el comité mostró su preocupación debido a las amenazas de muerte, las agresiones físicas, las desapariciones y los asesinatos perpetrados contra defensores de derechos humanos, así como por la falta de operatividad del Programa de Protección para los Defensores de los Derechos Humanos en todos los Estados, y porque los recursos asignados al programa sean insuficientes. En ese sentido, el comité recomendó al Estado ampliar el Programa de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos a todos los Estados y asignar recursos humanos, técnicos y financieros suficientes¹¹.

- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales

En 2009 el comité ya advertía preocupación por la cultura de violencia e impunidad en Brasil que siguieron advirtiendo posteriores informes. Particularmente, respecto a los ataques a

¹⁰ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

¹¹ *Vid.* COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo a cuarto combinados de Brasil informes periódicos combinados de Brasil*, Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, CRC/C/BRA/CO/2-4, de 30 de octubre de 2015, párrs. 19-20.

los defensores de derechos humanos. En ese sentido, el comité recomendó al Estado que adoptara todas las medidas necesarias para garantizar la protección de los defensores contra todo tipo de violencia, amenaza, venganza, presión o cualquier medida arbitraria como consecuencia de sus actividades¹².

- Consejo de Derechos Humanos

El informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Brasil de 2016 precisó que los defensores en Brasil se enfrentan cada vez más a amenazas de muerte. Asimismo, resaltó su preocupación respecto a la idoneidad de los mecanismos de protección en las zonas menos financiadas de Brasil debido a la falta de recursos para implementarlos. En ese sentido, el Grupo de Trabajo recomendó al Gobierno incrementar los recursos para el Programa Nacional de Protección a Defensores de Derechos Humanos y hacer hincapié en aliviar las condiciones sociales, políticas y económicas que ponen en riesgo a los defensores de derechos humanos¹³.

En el mismo año, la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas instó al Gobierno a aplicar las recomendaciones del EPU de 2012 que había aceptado en relación con la necesidad de garantizar la protección de los líderes de los pueblos indígenas y los defensores de los derechos humanos que luchan por sus derechos¹⁴. Cabe señalar que, la preocupación por los recursos e independencia de la Defensoría del Pueblo, así como el aumento de la intimidación y la violencia contra los defensores de los derechos humanos ha sido registrado desde sus informes de 2009¹⁵ y 2010¹⁶.

¹² Vid. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES, *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Brasil*, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, E/C.12/BRA/CO/2, de 12 de junio de 2009, párr. 8.

¹³ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Brasil*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/32/45/Add.1, de 12 de mayo de 2016, párrs. 49, 50 y 70.

¹⁴ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas relativo a su misión al Brasil*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/33/42/Add.1, de 8 de agosto de 2016, párr. 106.

¹⁵ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, Adición Misión Brasil*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/11/2/Add.2, de 23 de marzo de 2009, párrs. 74-77 y 90.

¹⁶ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias*,

Por último, cabe señalar que los tres ciclos del Examen Periódico Universal¹⁷ de Naciones Unidas cuentan con recomendaciones a Brasil relacionadas con la protección de defensores de derechos humanos, así como la investigación de los ataques sufridos. De igual manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en diversos comunicados de prensa ha mostrado su preocupación debido al aumento de los ataques y los asesinatos de defensores de los derechos humanos en Brasil¹⁸.

1.2. Libertad de asociación

La CF¹⁹, como instrumento de ruptura con la dictadura cívico-militar iniciada en 1964, reconoció entre los Derechos y Garantías Fundamentales el derecho de asociación, el cual se sostiene con diversas disposiciones establecidas dentro del Capítulo I, Derechos y Deberes Individuales y Colectivos²⁰. Por su parte, la legislación infraconstitucional no contiene formalmente restricciones a la libertad de asociación; vale destacar que, en el ámbito estudiantil, la Ley 7395/85²¹ y la Ley 7398/85²², prevén la expresa libertad de asociación y constitución de entidades representativas de estudiantes, de igual manera, el artículo 53.VI del Estatuto de la Niñez y la Adolescencia (Ley 8069, de 13 de julio de 1990²³) establece como derecho de la niñez y la adolescencia el derecho a organizarse y participar en entidades estudiantiles.

Gulnara Shaninian, Adición Misión al Brasil, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/15/20/Add.4, de 30 de agosto de 2010, párrs. 60 y 101.

¹⁷ *Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Brasil, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/36/11, de 18 de julio de 2017; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Brasil, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/21/11, de 9 de julio de 2012; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Brasil, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/8/27, de 22 de mayo de 2008.*

¹⁸ *Vid. CIDH, Comunicado de Prensa 238/18, de 30 de octubre de 2018; CIDH, Comunicado de Prensa 39/17, de 27 de marzo de 2017.*

¹⁹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁰ XVII. La libertad de asociación para fines lícitos es completa, la naturaleza paramilitar prohibida; XVIII. La creación de asociaciones y, de acuerdo con la ley, las cooperativas no dependen de la autorización, y se prohíbe la injerencia del Estado en su funcionamiento; XIX. Las asociaciones solo pueden ser disueltas obligatoriamente o sus actividades suspendidas por decisión judicial, requiriendo, en el primer caso, una decisión definitiva; XX. Nadie puede ser obligado a unirse o seguir siendo miembro; XXI. Las entidades asociativas, cuando expresamente autorizadas, tienen legitimidad para representar a sus afiliados judicial o extrajudicialmente.

²¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17395.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17398.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

Leyes e interpretaciones que obstaculizan y desalientan el trabajo en defensa de los DD. HH.

Ahora bien, la Ley 13260, de 16 de marzo de 2016²⁴, tipifica los delitos de terrorismo, pero cuenta con una reserva expresa en donde señala que no constituirán delitos de esta naturaleza la conducta individual o colectiva de personas en manifestaciones políticas, sociales, sindicales, religiosas, de clase o movimientos profesionales, dirigidas con fines sociales o reivindicativos, con el objetivo de impugnar, criticar, protestar o apoyar, con el objetivo de defender los derechos, garantías y libertades constitucionales, sin perjuicio de la tipificación penal contenida en la ley correspondiente. Sin embargo, el PL 1595/19²⁵, que tiene como objetivo atender las acciones antiterroristas, contiene disposiciones que anulan las reservas contenidas en la Ley 13260/2016, permitiendo el uso de mecanismos legales para reprimir e inhibir protestas y manifestaciones sociales.

Este PL contiene varias disposiciones genéricas, por ejemplo, el concepto de «equivalencia al terrorismo»: actos que, aunque no tipificados como delitos terroristas, son ofensivos para la vida humana o efectivamente destructivos en relación con alguna infraestructura crítica, servicio público esencial o recurso clave²⁶. Además, la intención es crear una «agencia antiterrorista», con métodos y procedimientos de investigación que vayan más allá de los medios legales de investigación policial. Cabe señalar que, desde la entrada en vigor de la ley antiterrorista, ha habido muy pocos casos de investigación de este tipo de delitos en suelo brasileño, y no hubo justificación para la creación de una costosa institución (agencia) antiterrorista.

1.3. Libertad de expresión

La CF garantiza, a través de varias disposiciones el derecho amplio a la libertad de expresión, incluyendo tanto disposiciones en los Derechos y Garantías Fundamentales en el Capítulo I, Derechos y Deberes Individuales y Colectivos, como disposiciones específicas en los capítulos relacionados con la Educación (artículo 206.II-III) o la Comunicación Social (artículo 220)²⁷.

²⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁵ <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁶ Los delitos que atentan contra la vida humana ya están previstos en el artículo 121 del Código Penal.

²⁷ IV. La expresión del pensamiento es libre y el anonimato está prohibido; V. Se asegura el derecho de réplica, proporcional al agravio, además de la indemnización por daños materiales, morales o de imagen; VI. La libertad de conciencia y de creencias es inviolable, asegurándose el libre ejercicio de los cultos religiosos y, de conformidad con la ley, garantizada la protección de los lugares de culto y sus liturgias; IX. La expresión de las actividades intelectuales, artísticas, científicas y de comunicación es gratuita, independientemente de la censura o licencia; XIV. Se garantiza a todos el acceso a la

Si bien, basándose en las disposiciones contenidas dentro de las normas antes citadas se asegura una amplia libertad de expresión, este derecho puede ser restringido en casos muy concretos y en consonancia con las disposiciones de los tratados internacionales²⁸ y considerando la violación de otros principios constitucionales, en particular, el principio de la dignidad de la persona humana y el principio de repudio al racismo, al discurso de odio y la intolerancia. El Poder Judicial, en particular el STF, ha ido marcando estas posibles restricciones en casos concretos²⁹.

Es importante resaltar que, recientemente fue derogada la LSN (Ley 7170/83), instrumento legal que en ocasiones se invocaba para buscar limitar o intimidar la libertad de expresión, asociación o manifestación. Esta derogación se llevó a cabo mediante la aprobación de una ley que tipificó los delitos contra el Estado Democrático de Ley 14197, de 1 de septiembre de 2021³⁰; también derogó el artículo 39 de la Ley de Delitos Penales (Decreto Ley 3688, de 3 de octubre de 1941)³¹, disposición que limitaba el derecho de asociación y reunión. Sin embargo, dos disposiciones importantes de la Ley 14197/2021 fueron objeto de veto presidencial: el artículo 359-O³², que se refería específicamente a la tipificación de *fake news* durante el proceso electoral y el artículo 359-S³³, que contempla la tipificación de Atentado al derecho de manifestación.

Por otro lado, el STF resolvió una ADPF³⁴ y declaró la inconstitucionalidad del texto íntegro de la Ley 5250, de 9 de febrero

Derogación de disposiciones que limitaba el derecho de asociación y reunión

Mecanismos de acoso, censura y autocensura

información y se protege la confidencialidad de la fuente, cuando sea necesario para el ejercicio profesional.

²⁸ Artículo 13, 5, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 1, 6, de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

²⁹ Específicamente en HC 82424 (Caso Ellwanger, sobre publicaciones y revisionistas nazis). <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2052452> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³⁰ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/L/L14197.htm#art4 (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3688.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³² Artículo 359-O. Promocionar o financiar, personalmente o por intermedio de un intermediario, utilizando un expediente no proporcionado directamente por el proveedor de la aplicación de mensajería privada, campaña o iniciativa para difundir hechos que usted sabe que son falsos y que son capaces de comprometer la salud del proceso electoral.

³³ Artículo 359-S. Impedir, mediante violencia o amenaza grave, el ejercicio libre y pacífico de manifestaciones de partidos políticos, movimientos sociales, sindicatos, cuerpos de clase u otros grupos políticos, asociativos, étnicos, raciales, culturales o religiosos.

³⁴ ADPF 130. Sentencia de 30 de abril de 2009: Resumen: [...] 12. OTORGAMIENTO DE LA ACCIÓN. Origen total del ADPF, a los efectos de declarar no aceptado por la CF todo el conjunto de disposiciones de la Ley Federal 5250, de 9 de febrero de 1967. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12837> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

de 1967³⁵, que tenía el objetivo de regular la libertad de expresión de pensamiento e información, pero que concretamente constituían disposiciones que limitaban y coartaban la libertad de expresión y la libertad de prensa, entendiéndose estas disposiciones como incompatibles con el régimen democrático y con las amplias libertades previstas en la CF. Sin embargo, a pesar de la resolución del STF, se siguen manifestando intrusiones a la libertad de expresión y asociación a través del uso de mecanismos indirectos de acoso, censura indirecta, o mecanismos que promueven la autocensura, situaciones que han provocado la acción del Poder Judicial, en particular el STF, así como la actuación de los PFDC y PRDC.

Ataques a cargo de defensores de DD. HH.

Recientemente, se constató la utilización de las disposiciones de la LSN en contra de comunicadores, circunstancia que motivó su revocación. En ese sentido, se considera apropiado señalar los siguientes casos que indican la acción de mecanismos de censura e intimidación respecto al derecho a la libertad de expresión:

- i) Caso «Informe sobre antifascistas». Se constató en 2020 que el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a través de su Secretaría de Operaciones Integradas, elaboró un informe sobre las manifestaciones de servidores públicos vinculados a la seguridad pública y a la educación, que se identificaron como antifascistas (denominación que hacía referencia al actual gobierno federal).

El STF, resolvió la ADPF 722³⁶, y otorgó el 20 de agosto de 2020 una medida cautelar para «suspender todos y cada uno de los actos del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de producción o intercambio de información sobre la vida personal, elecciones personales y políticas, prácticas cívicas de los ciudadanos, servidores públicos federales, estatales y municipales identificados como miembros de un movimiento político antifascista, profesores universitarios y cualesquiera otras que, actuando dentro de los límites de la legalidad, ejerzan sus derechos de libre expresión, reunión y asociación».

Con el fin de determinar la responsabilidad de los productores del informe ilegal y verificar la implementación de las medidas destinadas a la no repetición, se inició una Investigación Civil³⁷ ante el PRDC en el Estado de Rio Grande do Sul, que actualmente sigue en curso.

³⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15250.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³⁶ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5967354> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³⁷ IC 1.29.000.002627/2020-83. Investigar la actuación estatal de cualquier restricción o limitación a la libre expresión del pensamiento de ciudadanos y profesionales,

- ii) Caso de «injerencia en las universidades». En el período previo a las elecciones presidenciales de 2018, se llevaron a cabo varios actos por parte de las autoridades públicas (de autoridades policiales e incluso decisiones de la Corte Electoral), que interfirieron en los campus universitarios, con el fin de impedir la difusión de manifestaciones escritas, mítines y manifestaciones políticas, remoción de pancartas «antifascistas», o pancartas solicitando investigación sobre el asesinato de Marielle³⁸, requiriendo la intervención del STF, que emitió una decisión suspendiendo todas las acciones estatales que violaron la libertad de expresión, de manifestación y de reunión, por decisión unánime emitida en la ADPF 548³⁹.
- iii) Caso «injerencia en la Libertad de Presidencia». Se instó al STF en varias ADI y ADPF⁴⁰, a manifestarse en leyes municipales y estatales que tenían como objetivo restringir la libertad de expresión, aprendizaje y enseñanza, a través del intento de prohibición de determinados contenidos que se debaten en el aula, en particular temas relacionados con la identidad de género, la libre expresión sexual, o incluso temas relacionados con el enfrentamiento de los prejuicios raciales y la discriminación. En decisión dictada por el STF dentro de la ADPF 457, el 27 de abril de 2020 resolvió que la ley del municipio de Novo Gama, Estado de Goiás, era incompatible con el Estado Democrático de Derecho y diversos principios constitucionales.

1.4. Libertad de reunión

La CF asegura ampliamente el derecho a la libertad de reunión entre los derechos y garantías fundamentales, previendo este derecho en el Capítulo I-Derechos y Deberes Individuales y Colectivos:

Artículo 5. XV. La circulación dentro del territorio nacional en tiempos de paz es libre, pudiendo cualquier persona, en los términos de la ley, ingresar, permanecer o salir con sus bienes; XVI. Toda persona puede reunirse pacíficamente, sin armas, en lugares abiertos al público, independientemente de la autorización, siempre que no se frustre otra reunión previamente convocada para el mismo lugar, solo requiriendo previo aviso a la autoridad competente.

a través de un expediente o informe de inteligencia elaborado por la Secretaría de Operaciones Integradas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

³⁸ Se trata del asesinato de la concejala y defensora de Derechos Humanos Marielle Franco, y su chofer Anderson Gomes, el 14 de marzo de 2018 en Río de Janeiro, aún sin una investigación.

³⁹ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5576416> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁴⁰ Muchas de estas ADI y ADPF fueron presentadas por la PGR, en nombre de la PFDC.

Libertad de reunión y la necesidad de notificación previa

Sobre la libertad de reunión y la necesidad de notificación previa, cuestión que podría ser utilizada para restringir indebidamente esta garantía constitucional, recientemente el STF en la sentencia de Repercusión General RE 806.339 emitió una interpretación amplia al modo y forma de notificación previa, garantizando también la posibilidad de manifestaciones espontáneas en donde, entre otras resoluciones, resolvía lo siguiente⁴¹:

1. El espacio público no es un lugar de circulación y de participación. La convivencia democrática tiene un coste modesto y es en relación con este coste que debe estimarse cualquier restricción a este importante derecho; 2. La notificación previa es necesaria para que las autoridades puedan garantizar que el derecho de reunión se ejerce de forma pacífica y no frustra otra reunión en el mismo lugar. Para que sea viable, basta con que la notificación sea efectiva, es decir, que permita a las autoridades garantizar la seguridad de la manifestación o reunión; 3. Las manifestaciones espontáneas no están prohibidas ni por el texto constitucional ni por los tratados de derechos humanos. La ausencia de notificación no convierte *ipso facto* la reunión en ilegal; 4. La notificación no tiene por qué ser personal ni registrada; 5. Las manifestaciones pacíficas gozan de una presunción de legalidad; 6. La exigencia constitucional de notificación previa del derecho de reunión se satisface con la publicación de información que permita a los poderes públicos asegurarse de que se ejerce de forma pacífica o de que no frustra otra reunión en el mismo lugar.

1.5. Derechos de participación

Considerando que la República Federativa de Brasil consta de tres esferas de administración (Federal, Estatal y Municipal), el tema será analizado aquí solo en el ámbito de la Administración Federal. Desde el punto de vista de la sociedad civil organizada, especialmente las asociaciones representativas de defensores de derechos humanos; la participación en los órganos colegiados se fundamenta en una disposición infralegal, es decir, lo previsto en los decretos presidenciales:

- i) El Decreto 8243, de 23 de mayo de 2014⁴², que estableció la PNPS y el Sistema Nacional de Participación Social. El decreto dispuso que los consejos nacionales son un órgano colegiado temático permanente, instituido por acto normativo, de

⁴¹ <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442581/false> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁴² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

diálogo entre la sociedad civil y el gobierno para promover la participación en el proceso de toma de decisiones y en la gestión de las políticas públicas (artículo 2.II).

- ii) El Decreto 9759, de 11 de abril de 2019⁴³, estableció una drástica reducción en la previsión de participación social a través de la derogación del Decreto 8243/2014, que estableció la PNPS. Cabe destacar que el Decreto 9759/2019 también tendría como efecto la extinción de innumerables consejos, comisiones, conferencias nacionales, mesas de diálogo, foros y colegiados que se apoyan en la participación social. Considerando la previsión de su artículo 1.I, para la extinción de órganos colegiados mencionados en leyes, pero sin indicar sus atribuciones o los miembros que los componen, se dictó el Decreto 9812, de 30 de mayo de 2019, que excluye esa posibilidad de extinción, cuestión que también fue objeto de deliberación por el STF en un requerimiento en el ADI 6.121⁴⁴, que si bien no atendiendo íntegramente la solicitud, tenía por objeto suspender la extinción de cualesquiera órganos colegiados, incluidos los creados por decreto. El Decreto 9759/2019 no afectó a los pocos órganos colegiados que estaban previstos en la ley, entre ellos el Consejo Nacional de Derechos Humanos, el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer y el Consejo Nacional del Medio Ambiente.
- iii) La Ley 7347, de 24 de julio de 1985⁴⁵, que se ocupa de la ACP, garantiza a las asociaciones la legitimidad para presentar demandas, siempre que tengan al menos un año de constitución (requisito que puede ser mitigado por el juez en el caso). Así como incluir entre sus fines institucionales, la protección del patrimonio público y social, el medio ambiente, el consumidor, el orden económico, la libre competencia, los derechos de los grupos raciales, étnicos o religiosos o los artísticos, estéticos, históricos, turísticos y el patrimonio paisajístico o cualquier otro interés difuso o colectivo.

El CPC, en su artículo 138, admite la participación a través de figuras como la de *amicus curiae*, de una persona física o jurídica, organismo o entidad especializada, quedando definidos los poderes del *amicus curiae* en la decisión del órgano que lo admite. Asimismo, el CPC, en sus artículos 983 y 1038, prevén que los tribunales, con el propósito de instruir el procedimiento, realicen audiencias públicas para escuchar testimonios de personas con experiencia y conocimiento en la materia.

Amicus curiae

⁴³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm#art6vi0 (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁴⁴ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁴⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

1.6. Medidas de protección

El Decreto 6044/2007, que instituyó la PNPDDH, establece principios y lineamientos, de los cuales podemos destacar: (a) protección y asistencia a defensores y defensoras de derechos humanos, independientemente de su nacionalidad y colaboración en procesos judiciales; (b) proteger a los defensores de derechos humanos y actuar sobre las causas que generan el estado de riesgo o vulnerabilidad; (c) articulación con organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales; (d) estructuración de una red de protección para defensores de derechos humanos, involucrando a todos los ámbitos de gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Como medidas de protección, este decreto señala la necesidad de establecer un Plan Nacional de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, el cual aún no ha sido instituido y está sujeto a acciones legales para su institución.

El Decreto 6044/2007 establece que, mientras no se instituya el Plan Nacional, la Unión, los Estados y el Distrito Federal podrán, de acuerdo con sus competencias, por petición de parte o de oficio, tomar medidas urgentes, con carácter inmediato, provisional, cautelar e investigativo, protección, a través de acciones que garanticen la integridad física, psicológica y patrimonial del defensor de derechos humanos, cuando exista riesgo o vulnerabilidad para la persona. Para implementar estas medidas de protección, los órganos de derechos humanos y seguridad pública de la Unión fueron autorizados a firmar convenios y convenios con los Estados y el Distrito Federal, para la implementación de medidas de protección para defensores y defensoras de derechos humanos.

Mediante Decreto 8724/2016, el Gobierno Federal instituyó el PPDDH. Sin embargo, este decreto fue derogado por el Decreto 9937/2019, el cual a su vez fue reformado recientemente por el Decreto 10815/2021. La reciente reforma dio al Consejo Deliberante un representante de la Fundación Nacional Indígena, uno del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, así como, aunque no en paridad, tres representantes de organizaciones de la sociedad civil, actuando en las siguientes áreas temáticas: a) una de protección de defensores de derechos humanos; b) uno para la protección y defensa del medio ambiente; y c) uno para protección de comunicadores.

La implementación de la PPDDH se da principalmente a través de la cooperación, suscrita entre la Unión, los Estados y el Distrito Federal, para la articulación de medidas de protección de defensores y defensoras de derechos humanos para: a) proteger su integridad personal; b) asegurar el mantenimiento de su papel en la defensa de los derechos humanos. Estos convenios para la ejecución del PPDDH también podrán ser firmados por términos de cooperación técnica, convenios, ajustes o términos de asociación con entidades e instituciones públicas y privadas.

Cabe señalar que existe un número significativo de casos de violaciones a los derechos de defensores vinculados a la defensa del medio ambiente, los derechos de los trabajadores rurales, la defensa del derecho a la tierra en las zonas rurales, y la defensa de los derechos indígenas, quilombolas, colonos, sin tierra, campesinos, ocupantes ilegales y ribereños. Asimismo, existe un fuerte incremento de amenazas a las mujeres parlamentarias, especialmente a las mujeres negras o aquellas vinculadas a la defensa de los derechos de la población LGBTQI+, y los parlamentos no presentan soluciones integrales de seguridad a sus parlamentarios amenazados, con lo que existe una búsqueda por parte de estos parlamentarios de ayuda del PPDDH.

La firma de acuerdos entre la Unión y los Estados se ha llevado a cabo de manera lenta y limitada, especialmente por la ausencia de un marco normativo legal que imponga a los Estados la obligación de implementar PPDDH. Actualmente, de los 27 Estados y el Distrito Federal, solo hay nueve programas estatales: Bahía, Mato Grosso, Pará, Maranhão, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco y Río de Janeiro. Aún se están implementando en los estados de Amazonas y Rio Grande do Sul, y se están negociando en São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro y Paraná. En otros estados, el trabajo lo realiza directamente un programa federal.

En la actualidad, del programa, a nivel nacional, hay 604 casos de defensores de derechos humanos. De estos casos, 44 son defensores vinculados a los derechos indígenas. Asimismo, según datos de la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, hay indicios de que, entre 2015 y 2019, de los 1.323 defensores de derechos humanos asesinados en todo el mundo, 174 fueron brasileños, situación que coloca a Brasil como el segundo país en el que más defensores del derecho a tener derechos fueron asesinados (1.1.1§ xxxvi). Brasil, según este informe, ocupa el segundo lugar después de Colombia, con 397 muertos en el mismo período, cabe señalar que Colombia atravesó una situación de graves conflictos armados (1.2.2§).

Finalmente, cabe señalar que, existe una iniciativa por parte del Congreso Nacional, a través de la tramitación de la PL 4575/2009⁴⁶, que busca instituir el «Programa de Protección de la Humanidad Defensores de Derechos Humanos-PPDDH, en el ámbito de la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República»; este proyecto, aunque marcado como urgente, lleva 12 años en marcha a la espera de su aprobación.

Ataques a cargo de defensores de DD. HH.

Normativa sobre defensores de DD. HH. y voluntad política

⁴⁶ <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

En el desarrollo del trabajo para la preparación de la actual CF brasileña, hubo una opción explícita de fusionar las funciones de Defensor del Pueblo con las funciones del MP, así, al integrar las funciones de Defensor del Pueblo en la Fiscalía, se otorgaron a sus integrantes garantías idénticas a las otorgadas a los magistrados y al Poder Judicial⁴⁷: a) carácter vitalicio; b) inmovilidad; c) irreductibilidad de la subvención. La CF también garantiza su desempeño basado en el principio de independencia funcional.

Con la promulgación de la LC 75/93, del 20 de mayo de 1993⁴⁸, se produjo la creación del denominado Sistema PFDC, mediante la articulación de la creación de la PFDC y Procuradores Regionales de la Ciudadanía, dando con esto especial densidad y visibilidad a las funciones del Defensor del Pueblo en Brasil. Asimismo, la LC 75/93 confiere otras prerrogativas⁴⁹, entre ellas, la de ser arrestado o detenido solo por orden escrita del tribunal competente o por delito flagrante, en cuyo caso la autoridad notificará inmediatamente a dicho tribunal y al PGR, bajo pena de responsabilidad.

También se reformaron varias prohibiciones constitucionales a fin de garantizar su imparcialidad e imparcialidad de actuación⁵⁰. En cuanto a los instrumentos de acción⁵¹, entre los destinados a proteger los intereses colectivos y difusos, así como a la defensa del orden democrático, destaca una división relevante: a) instrumentos no judiciales y b) instrumentos de acción judiciales.

Entre los instrumentos judiciales, la disposición constitucional es amplia, asegurando el uso de las acciones necesarias para el ejercicio de sus funciones institucionales⁵², incluida la ACP⁵³. La acción judicial también se desarrolla como interviniente en los casos de competencia de los jueces y tribunales, para defender los intereses que le sean asignados⁵⁴. En cuanto a los medios de acción e investigación extrajudiciales, de representación (denuncia), o para su ejecución de oficio, se debe iniciar una Investigación Civil⁵⁵, como procedimiento para investigar e investigar hechos que puedan ocasionar daños

Funciones y
facultades de la
INDH

⁴⁷ Artículos 128 (§ 5, I, a, b, c, e) de la CF y artículo 17 de la LC 75/93.

⁴⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁴⁹ Artículos 17 a 21 de la LC 75/93.

⁵⁰ Artículo 128 (§ 5, II) de la CF.

⁵¹ Capítulo II de la LC 75/93.

⁵² Artículo 129 (II) de la CF y artículo 2 y 6 (XIV) de la LC 75/93.

⁵³ Artículo 129 (III) de la CF y artículo 6 (VII) de la LC 75/93 y Ley 7.347/85.

⁵⁴ Artículo 37 (II) de la LC 75/93.

⁵⁵ Artículo 129 (III) de la CF y artículo 6 (VII) de la LC 75/93 y Ley 7.347/85.

potenciales o reales a intereses que le corresponde defender, pudiendo realizar las diligencias investigativas, destacando:

- a) emitir notificaciones, solicitando información y documentos para instruirlos⁵⁶;
- b) emitir recomendaciones;
- c) solicitar a la autoridad competente que inicie trámites administrativos, pudiendo dar los seguimiento y aportar pruebas;
- d) notificar a los testigos y solicitar su conducta coercitiva, en caso de ausencia injustificada⁵⁷;
- e) solicitar información, exámenes, peritajes y documentos a las autoridades de la Administración Pública directa o indirecta⁵⁸;
- f) solicitar a la Administración Pública los servicios temporales de sus servidores y los medios materiales necesarios para la realización de determinadas actividades⁵⁹;
- g) solicitar información y documentos a entidades privadas⁶⁰;
- h) realizar inspecciones y pasos de investigación⁶¹;
- i) tener libre acceso a cualquier lugar público o privado, de conformidad con las normas constitucionales relativas a la inviolabilidad del domicilio⁶²;
- j) tener acceso incondicional a cualquier base de datos de carácter público o relacionada con un servicio de relevancia pública⁶³;
- k) solicitar la asistencia de la policía⁶⁴;
- l) tener entrada gratuita a los establecimientos policiales o penitenciarios.

En cuanto al secreto, salvo aquellas situaciones en las que se prevea constitucionalmente la necesidad de autorización judicial previa (especialmente las interceptaciones telefónicas y telemáticas y el secreto bancario), no se puede oponer ninguna excepción al secreto. Asimismo, la ausencia injustificada y la demora indebida en el cumplimiento de las requisiciones del Defensor pueden implicar la responsabilidad de quien las ocasione, en cualquier posible configuración del delito previsto en el artículo 10 de la Ley 7347/85.

Excepción al secreto

⁵⁶ Artículo 129 (VI) del CRFB y artículo 8 de la LC 75/93 y Ley 7.347/85.

⁵⁷ Artículo 8 (I) de la LC 75/93.

⁵⁸ Artículo 8 (II) de la LC 75/93.

⁵⁹ Artículo 8 (III) de la LC 75/93.

⁶⁰ Artículo 8 (IV) de la LC 75/93.

⁶¹ Artículo 8 (V) de la LC 75/93.

⁶² Artículo 8 (VI) de la LC 75/93.

⁶³ Artículo 8 (VIII) de la LC 75/93.

⁶⁴ Artículo 8 (IX) de la LC 75/93.

En el ejercicio de las funciones de defensor del pueblo, también cuenta con otros instrumentos de acción, destacando la Audiencia Pública y el Compromiso de Adecuación de Conducta. La Audiencia Pública se configura como un instrumento de recolección de información y como instrumento de participación directa y popular. Por su parte, el Compromiso de Ajuste de Conducta o Plazo de Ajuste de Conducta sirve para fijar, en un ámbito extrajudicial, las medidas necesarias para adecuar la conducta actual a los términos legalmente establecidos.

Tanto la CF como la LC 75/93 también señalan algunas otras medidas relevantes, cuyo ejercicio por parte del MP se destaca en la persona de la PGR, entre ellas promover: a) la ADI, incluso por omisión⁶⁵; b) la ADPF⁶⁶.

2.2. Problemática

La LC 75/93 establece que los procedimientos para el desempeño de las funciones de Defensor del Pueblo serán definidos por ley, de conformidad con el artículo 16, y la misma LC 75/93 establece que en ausencia de la ley prevista en este artículo 16, se observarán las normas previstas en la LC 75/93, así como las normas que dicte la PGR, según su artículo 276.

Considerando el transcurso de casi 30 años sin la promulgación de la ley prevista en el artículo 16 de la LC 75/93, parece que se mantiene gran parte de la forma de acción, especialmente en lo que respecta a los criterios de nombramiento y mandato de los PRDC, el cual está realizado basándose en las normas administrativas dictadas por la PGR. Sin embargo, desde 2003, con la edición de la Ordenanza 588, de 3 de septiembre de 2003⁶⁷, las nominaciones de los PRDC se han realizado en función de elecciones hechas en unidades del MPF; en los Estados y en el Distrito Federal la designación por parte de la PGR es realizada con apoyo en estos trámites electivos y por un plazo de 2 años.

Otro aspecto que se presenta como límite de acción se refiere a la imposibilidad de que el MPF de Derechos Ciudadanos no tenga atribución para la interposición de una ADI y de ADPF. Actualmente los legitimados para ejercer estas acciones constitucionales cuentan con una disposición exclusiva en la CF, que requeriría una reforma constitucional para la inclusión de la PFDC entre los legitimados. Cabe señalar que la disposición constitucional de los facultados para ejercitar estas acciones es relativamente amplia⁶⁸, con lo cual no hay fundamento para no incluir a la PFDC, a fin de garantizar el mandato de

Selección y
designación del
titular de la INDH

Competencias
para iniciativas
legislativas y
legitimación
procesal

⁶⁵ Artículo 103 (VI) del CRFB y artículo 6 (I y II) 46 (I) de la LC 75/93.

⁶⁶ Artículo 102 (§ 1 del CRFB) y artículo 6 (III) 46 (III) de la LC 75/93.

⁶⁷ <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/22179> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁶⁸ Artículo 103 de la CF, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

la condición de Defensor del Pueblo en Brasil, a la vía de estas acciones constitucionales.

Por último, es necesario denunciar el proceso de intento de intimidación de la Procuraduría Federal de Derechos Ciudadanos Deborah Duprat (mandatos de 2016 a 2018 y de 2018 a 2020) ante la realización de «manifestaciones públicas difamatorias» y un intento de utilizar al Consejo Nacional del MP, a través de medidas disciplinarias, como mecanismo de intimidación, tema que fue objeto de reclamación de organizaciones de la sociedad civil ante las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

**Intimidación,
desacreditación
y campañas de
difamación pública**

5. COLOMBIA¹

1. MARCO NORMATIVO PARA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco normativo nacional; 1.2. Marco de políticas públicas; 1.3. Marco normativo internacional. 2. ESCENARIO DE RIESGO PARA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS: 2.1. Rasgos estructurantes del riesgo para defensores de derechos humanos 3. CONDUCTAS EN CONTRA DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS 4. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 4.1. Sistema de alertas tempranas.

1. MARCO NORMATIVO PARA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

La actuación de la Defensoría del Pueblo en materia de diagnóstico, prevención y protección para líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos se enmarca en las siguientes normas, declaraciones y convenciones:

1.1. Marco normativo nacional

- Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.
- Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- Decreto Ley 4633 de 2011, por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

¹ Abreviaturas: AT = Alerta temprana; CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CIPRAT = Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas; CONPES = Consejo Nacional de Política Económica y Social; DIH = Derecho Internacional Humanitario; ELN = Ejército de Liberación Nacional; FARC-EP = Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo; OEA = Organización de Estados Americanos; ONU = Organización de las Naciones Unidas; PAO = Plan de Acción Oportuna; PDET = Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial; PNIS = Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos; SAT = Sistema de Alertas Tempranas.

- Decreto Ley 4635 de 2011, por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- Decreto 1066 de 26 de mayo de 2015, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.
- Decreto 1314 de 10 de agosto de 2016, por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.
- Decreto 154, de 3 de febrero de 2017, por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.
- Decreto 1581 de 2017, por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2252 de 2017, por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del presidente de la República en relación con la Protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.
- Decreto 2078 de 7 de diciembre de 2017, por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.
- Decreto 828 de 2017, por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan

lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones.

- Decreto Ley 895 de 29 de mayo de 2017, por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.
- Decreto 660 de 17 de abril de 2018, por el cual se crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios.
- Decreto 2124 de 18 de diciembre de 2017, por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Decreto 2137 del 2018, por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del PAO de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas; Comisión del PAO para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas.

1.2. Marco de políticas públicas

- Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.
- Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Marco de política pública de protección integral y garantías para líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de derechos humanos.
- Documento CONPES 3955 «Estrategia para el Fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia».
- Directiva 002 de 2017 la Procuraduría General de la Nación «Directrices para el diseño y ejecución de un plan estructural a corto, mediano y largo plazo, que resuelva la situación de violencia en la ciudad de Quibdó, así como las violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH en el departamento del Chocó».
- Directiva 002 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación, «por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia».
- Resolución Defensorial 074 del 20 de agosto de 2020, «en virtud de la cual se adoptan lineamientos para el ejercicio de

la Secretaría Técnica del Proceso Nacional de Garantías para la labor de la defensa de los derechos humanos en Colombia».

1.3. Marco normativo internacional

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1.1.3§ ix).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica» (1.1.3§ viii).
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1.1.1§ xx).
- Declaración sobre la Protección de las Defensoras de los Derechos Humanos y las Personas Defensoras de los Derechos de la Mujer de la Organización de las Naciones (1.1.1§ vii).

2. ESCENARIO DE RIESGO PARA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Definición del defensor de DD. HH.

La Defensoría del Pueblo, a través de la Resolución Defensorial 074 de 2020 ha adoptado el Marco conceptual sobre personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales sus organizaciones y colectivos en Colombia. Para ello, se tuvieron en cuenta distintas definiciones y delimitaciones sobre el concepto de persona defensora de derechos humanos, dentro de las cuales se destacan las acogidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas (1.1.1§ xx y 1.1.1§ vii). En ese sentido, la Defensoría del Pueblo ha adoptado la siguiente definición oficial: «Toda persona que, individual o colectivamente, desarrolla acciones tendientes a la divulgación, educación, denuncia, monitoreo, documentación, promoción, defensa, protección o realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en el plano local, regional, nacional o internacional».

Partiendo de dicha definición, la Defensoría del Pueblo ha podido identificar el aumento de la violencia contra personas defensoras de los derechos humanos desde el año 2016. Entre el período 2017-2020, la Defensoría del Pueblo emitió los tres documentos de advertencia sobre los riesgos que enfrentan las personas defensoras de los derechos humanos y sus organizaciones: i) Informe de Riesgo 010-17, de 30 de marzo de 2017; ii) la AT 026-18, de 28 de febrero de 2018, y iii) Informe de Seguimiento a la AT 026-18, de 5 de agosto de 2019. Igualmente, la institución ha señalado el riesgo que padecen los defensores en otros tres documentos nacionales de advertencia: AT 022-18 (Elecciones a Congreso); AT 035-19 (Elecciones presidenciales), y AT de Inminencia 018-20 (Pandemia por covid-19).

A efectos de ofrecer un panorama sobre el ejercicio de advertencia en materia de violencia contra personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales, es preciso señalar que esta entidad no se limitó a las alertas de carácter nacional como la AT 026-18, pues en el marco de la vigencia del Decreto 2124, de diciembre de 2017, la Defensoría del Pueblo emitió un total de 176 alertas tempranas en las cuales advirtió las situaciones que afectaron a los líderes sociales con una focalización a nivel municipal o subregional.

Alertas tempranas

Para el año 2020, la hipótesis nacional de riesgo para personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos fue construida a partir de los análisis nacionales efectuados desde el año 2016. Esta hipótesis tiene unas particularidades territoriales en su desarrollo, que han sido descritas y llevadas a cabo con énfasis territorial en las 176 alertas antes señaladas. De igual manera, es importante señalar que se desarrolla en dos escenarios:

Riesgo para personas defensoras de DD. HH.

- Escenarios de confrontación armada, con persistencia del conflicto y con presencia y acción de grupos armados ilegales en disputa.
- Escenarios de alta y media conflictividad social, con altos niveles de exclusión social, difícil acceso a derechos, escasa presencia del Estado y accionar de grupos delincuenciales o del crimen organizado.

2.1. Rasgos estructurantes del riesgo para defensores de derechos humanos

En este marco, se han podido identificar cinco rasgos estructurantes del riesgo para personas defensoras de derechos humanos en el territorio nacional:

- 1) **Recomposición de dominios armados en territorios que durante décadas estuvieron bajo la influencia de las FARC-EP y la persistencia de otros actores armados ilegales que en diferentes niveles usufructúan economías legales e ilegales, y conculcan los derechos de la población civil.**

Recomposición de dominios armados

La recomposición abarca primordialmente a facciones disidentes de las ex FARC-EP, así como también a grupos de crimen organizado y sucesores del paramilitarismo de diverso alcance territorial. Es importante señalar que la reactivación de la confrontación armada, el incremento de acciones bélicas y de la tasa nacional de homicidios en los departamentos con mayor concentración de homicidios de líderes sociales (Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Nariño, Meta, Córdoba y Chocó) permiten advertir la continuidad del riesgo

para estos activistas, derivado del conflicto armado interno y de las violencias relacionadas con este.

En general, la dinámica de la violencia y el conflicto armado se expresa como resultado de una acelerada proliferación de facciones armadas provenientes de diferentes estructuras armadas ilegales. Cada una en su territorio y con sus mecanismos de control e intimidación, así como con sus intereses particulares, configuran escenarios de riesgo para la población civil que se encuentra residiendo en el mismo radio de acción donde delinquen dichas estructuras, lo que afecta los derechos fundamentales de sus habitantes.

Implementación del Acuerdo final

- 2) Dificultades en los avances en la implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en adelante Acuerdo final–Rompimiento de diálogos con el ELN.

Las dificultades en la implementación del Acuerdo final se identificaron como uno de los ejes transversales del riesgo contra líderes sociales. Para el ejercicio de actualización del análisis de riesgo de la AT 026-18, correspondiente al período 2018-2019, se encontró que las demoras y dificultades de este proceso han exacerbado el escenario de riesgo, pues en los territorios donde se concentran los planes y proyectos de implementación (PNIS-PDET) es donde se presentan la mayoría de las conductas en contra de la vida de los líderes: Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Nariño, Meta, Córdoba y Chocó.

El ejercicio de liderazgo de quienes impulsan el PNIS, por ejemplo, se ha visto afectado por la persistencia de los intereses de siembra de cultivos de uso ilícito por parte de algunos actores armados, lo que ha generado tensiones que se reflejan en agresiones en su contra.

Implementación de medidas y mecanismos de protección

- 3) Brechas en la implementación de la política pública de prevención, coordinación interinstitucional y mejoras a los mecanismos de protección.

Con posterioridad a la firma del acuerdo, se avanzó en la política pública para la protección de los líderes sociales mediante la expedición de una serie de decretos (Decretos 2252, 2078, 1581, 898 de 2017 y 660 de 2018) para complementar la ruta de protección del Decreto 1066 de 2015, conocida como el Programa de Protección a Personas en Riesgo. No obstante, esta política pública ha sufrido algunas brechas para su ejecución, pues la disponibilidad presupuestal para tal fin ha sido incierta. Posteriormente, este paquete normativo dio paso a la formulación de un nuevo plan para enfrentar el incremento de las vulneraciones contra líderes sociales. Es así como se creó el PAO. Este plan pretende articular la respuesta

estatal en temas de prevención, protección e investigación de cara a los altos niveles de victimización de líderes.

Estas normas, si bien no son una solución definitiva a las vulneraciones de los derechos fundamentales de líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos, fueron construidas con miras a mejorar los mecanismos de protección existentes, avanzar en la prevención de estas violencias, así como impulsar a los entes encargados de investigar estas vulneraciones a que tuviesen mejores herramientas para lograrlo, como es el caso del Decreto 898 de 2017.

La ausencia de un lineamiento de articulación Nación-Territorio en materia de prevención y protección para personas defensoras y diversos liderazgos, y algunas brechas en la gestión de la CIPRAT, contribuyen a la falta de claridad sobre cuáles son las acciones de respuesta rápida por desarrollar en este tema, toda vez que de vieja data hay un centralismo marcado en lo que tiene que ver con la acción para garantizar el trabajo de los líderes sociales en el país. Los efectos son tangibles a nivel territorial donde los municipios y los departamentos, aun cuando puedan contar con planes de prevención y contingencia, no suelen basarlos en estudios de prevención o riesgo que consideren la totalidad de condiciones de vulnerabilidad y amenaza a que se enfrentan los liderazgos, y tampoco suelen destinar apropiaciones presupuestales coherentes para su protección en virtud de la gravedad de los escenarios de violencia existentes.

4) Procesos electorales.

Se ha identificado que estas coyunturas configuran contextos críticos donde se exacerban los hechos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales. La adscripción de estos liderazgos a procesos de proselitismo político ya sea como candidatos/as o en respaldo a determinados partidos o movimientos, ha supuesto un incremento de la vulnerabilidad en su contra, máxime cuando se trata de territorios con sistemas políticos locales altamente restrictivos y poco dados a la apertura y pluralismo de los sectores y fuerzas sociales que los componen.

En esa medida, es altamente probable que, durante el período preelectoral y electoral, correspondiente a los comicios de 2022, estos hechos de violencia contra líderes y lideresas se exacerben, de no haber una gestión preventiva (más que reactiva) de la institucionalidad.

**Proselitismo político
y defensores de
DD. HH.**

5) Efectos de la pandemia por covid-19.

En el marco de la pandemia por covid-19, y respecto de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional frente la emergencia sanitaria decretada con ocasión del virus, se pudo identificar las

**Emergencias
sanitarias y
defensores de
DD. HH.**

siguientes características del riesgo que exacerban los rasgos antes descritos:

- La dificultad de movilidad en los territorios para los líderes sociales ha generado dificultades para el desarrollo de su trabajo y le ha ofrecido una suerte de ventaja a los actores armados en los territorios para el control de la movilidad.
- Se ha dificultado la comunicación vía telefónica o a través de medios digitales entre las autoridades y los líderes, así como entre los líderes y sus propias comunidades, situación que ha complicado la posibilidad de denuncias y cruce de información de forma segura.
- La continuidad y sostenimiento de los ataques (en especial los homicidios) contra líderes señala la precariedad de medidas para garantizar su vida e integridad personal, así como el potencial agresor de grupos armados en los territorios que los aquejan. La cuarentena y la restricción a la movilidad no disminuyó los asesinatos, al contrario, en este período de cuarentena los homicidios se incrementaron.

3. CONDUCTAS EN CONTRA DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

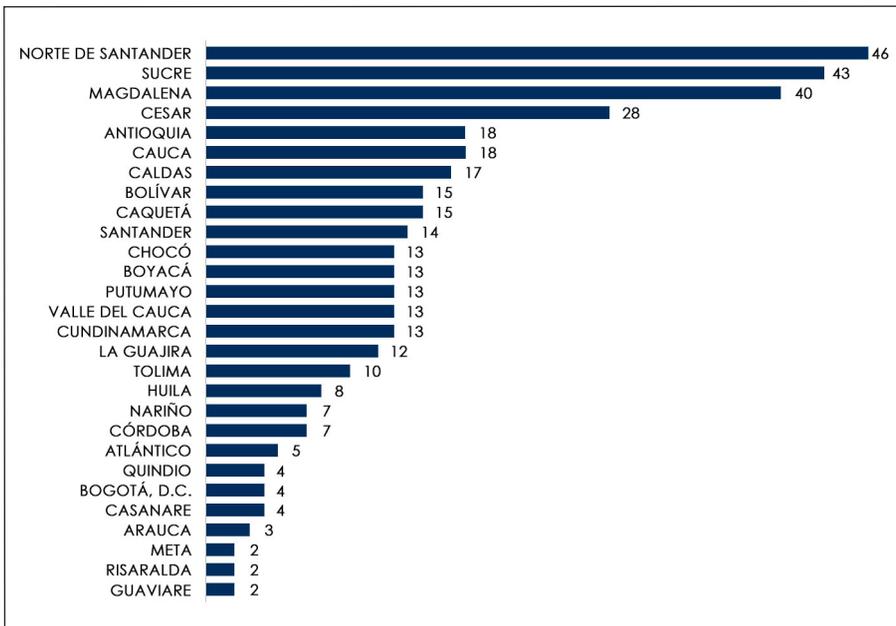
La Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, continúa en su labor de monitoreo a las conductas cometidas en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país. En virtud de ello, se ha podido establecer la continuidad de la ocurrencia de violaciones de derechos humanos en contra de este grupo poblacional, sus organizaciones y colectivos en los últimos seis años (2016-2021), a pesar de las advertencias emitidas por la Defensoría del Pueblo, tanto de carácter nacional como subregional y local.

Ataques contra los defensores de DD. HH.

En cumplimiento de su labor preventiva, entre el 1 de enero y el 30 de junio del año 2021, la Defensoría del Pueblo ha identificado y registrado 389 conductas contra personas derechos humanos y líderes sociales en municipios de 28 departamentos del país. La conducta con mayor ocurrencia ha sido la amenaza (266), seguida del homicidio (78) y el atentado (12), como se evidencia en las siguientes gráficas:



De igual modo, los departamentos que presentan mayor afectación son: Norte de Santander (46); Sucre (43); Magdalena (40), y Cesar (28), como se evidencia en la gráfica a continuación:



Finalmente, los sectores sociales más afectados han sido el comunitario (66), indígena (46), activista de derechos humanos (42) y servidores públicos (41), como se puede evidenciar en la siguiente gráfica:



Pronunciamientos de organismos internacionales

Por otra parte, en el panorama regional, la CIDH y su Relatoría Especial han manifestado grave preocupación ante denuncias sobre espionaje a periodistas, defensores de derechos humanos, magistradas y dirigentes políticos en Colombia². Ahora bien, en el contexto internacional, diversos órganos de la ONU han mostrado su preocupación respecto a las agresiones sistemáticas que soportan los defensores de derechos humanos en Colombia:

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El comité ha mostrado su preocupación debido a los asesinatos y constantes actos de violencia, amenazas, intimidación, difamación, criminalización y represalias en contra de personas defensoras de derechos humanos, así como por la impunidad de estos crímenes. En ese sentido, el comité ha instado al Estado parte a que adopte medidas para prevenir actos de violencia, amenazas, intimidación y represalias contra personas defensoras, y garantice que todas las denuncias de estos actos sean investigadas de manera exhaustiva, imparcial y efectiva; refuerce, con recursos suficientes y con un reconocimiento legal expreso, los mecanismos de protección colectiva; asegure el funcionamiento efectivo de la Unidad Nacional de Protección;

² Vid. CIDH, *Comunicado de prensa R10/20*, de 16 de enero de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1162&IID=2> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

y lleve a cabo campañas de información y sensibilización donde se reconozca el trabajo fundamental de los defensores³.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

El comité ha mostrado su preocupación por la incidencia de los homicidios, las amenazas, la discriminación, la revictimación y otros delitos cometidos contra las defensoras de los derechos humanos, así como por el alto grado de impunidad de sus autores. En ese sentido, el comité recomendó al Estado parte que a) asegure la implementación eficiente del programa integral de garantías para las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, dotándolo en particular de recursos financieros y humanos adecuados; b) haga un seguimiento de la implementación del programa integral de garantías para las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos e incluya a las organizaciones de mujeres en el proceso de seguimiento; c) vele por la sostenibilidad de la estrategia para la investigación y judicialización de los homicidios contra las personas que defienden los derechos humanos, liderada por la Fiscalía General de la Nación, asignándole recursos y conocimientos necesarios; d) lleve a cabo campañas de sensibilización del público con el fin de que se conozca mejor la importancia de las defensoras⁴.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El comité ha mostrado su preocupación por el aumento de casos de hostigamiento, agresión y atentados contra la vida de defensores de derechos humanos. En ese sentido, el comité instó al Estado parte a: a) investigar de manera exhaustiva y eficaz todas las denuncias de actos de violencia, amenazas y atentados contra la vida e integridad física de los defensores de derechos humanos; b) continuar sus esfuerzos para asegurar el funcionamiento efectivo de la Unidad Nacional de Protección a fin de prevenir de manera eficaz y oportuna los actos de violencia contra todos los defensores de derechos humanos; c) llevar a

³ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 17° a 19° combinados de Colombia*, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, CERD/C/COL/CO/17-19, de 22 de enero de 2020, párrs. 28-29.

⁴ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia*, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas, CEDAW/C/COL/CO/9, de 14 de marzo de 2019, párrs. 17-18.

cabo campañas de información y sensibilización sobre el trabajo fundamental que realizan los defensores de derechos humanos⁵.

- Comité de Derechos Humanos

El comité se ha mostrado alarmado debido a los actos de intimidación, amenazas o ataques, incluyendo asesinatos, contra defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, funcionarios judiciales, abogados y activistas sociales. En ese sentido, el comité instó al Estado a redoblar sus esfuerzos con miras a garantizar la protección oportuna y efectiva de los defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, funcionarios judiciales, abogados y activistas sociales y de derechos humanos que sean objeto de actos de intimidación, amenazas o ataques a causa de su labor⁶.

- Comité contra la Desaparición Forzada

El comité ha mostrado preocupación por las alegaciones relativas a la existencia de deficiencias en la implementación de los programas de protección. Asimismo, se ha mostrado alarmado por el hostigamiento, intimidación, ataques y amenazas a familiares de personas desaparecidas, denunciante de hechos de desaparición forzada y defensores de derechos humanos. En ese sentido, el comité ha recomendado al Estado parte redoblar sus esfuerzos para garantizar la efectiva protección de todas las personas defensoras de derechos humanos⁷.

- Comité de los Derechos del Niño

El comité ha mostrado su preocupación debido a que los defensores dedicados a la promoción de los derechos de los niños sigan siendo víctimas de la violencia y que persista una gran impunidad en ese sentido. También le preocupó que las defensoras de los derechos humanos sean víctimas de ataques o amenazas de ataque contra ellas mismas o sus hijos, o sean

⁵ Vid. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia*, Consejo Económico Social, Naciones Unidas, E/C.12/COL/CO/6, de 19 de octubre de 2017, párrs. 9-10.

⁶ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/COL/CO/7, de 17 de noviembre de 2016, párrs. 38-39.

⁷ Vid. COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *Observaciones finales sobre el informe presentado por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, Naciones Unidas, CED/C/COL/CO/1, de 27 de octubre de 2016, párrs. 27-28.

víctimas de la violencia sexual. Asimismo, le preocupó que las medidas de protección de los defensores no sean suficientes y carezcan de un enfoque diferenciado. En ese sentido, el comité instó al Estado parte que adoptara las medidas necesarias para prevenir, investigar, enjuiciar y sancionar los ataques y las demás formas de violencia contra los defensores de los derechos humanos, incluidas las amenazas contra sus hijos, familiares y comunidades, tomando en cuenta las necesidades específicas y la situación de las defensoras de los derechos humanos⁸.

- Comité contra la Tortura

El comité ha condenado los numerosos atentados mortales contra defensores de derechos humanos, sindicalistas y periodistas. El comité también ha expresado su preocupación por las declaraciones públicas realizadas por altos cargos gubernamentales y mandos militares en las que se acusa a defensores de derechos humanos de connivencia con grupos armados. En ese sentido, el comité instó al Estado parte a garantizar la protección de los defensores de derechos humanos y velar por que se investiguen de manera pronta e imparcial todas las amenazas y agresiones en su contra⁹.

- Consejo de Derechos Humanos

El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ha mostrado su preocupación respecto al patrón constante de alto número de asesinatos y la impunidad que perpetúan el ciclo de violencia contra personas defensoras; asimismo, condenó la estigmatización y criminalización en su contra. En ese sentido, el Relator Especial recomendó al Gobierno de Colombia que reafirme el compromiso político con el Acuerdo de Paz, priorice su implementación, dotándolo de los recursos necesarios para ello, y en particular de los mecanismos de protección de las personas defensoras; y que continúe priorizando la lucha contra la impunidad por los asesinatos contra las personas defensoras de derechos humanos¹⁰.

⁸ Vid. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia*, Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, CRC/C/COL/CO/4-5, de 6 de marzo de 2015, párrs. 15-16.

⁹ Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Colombia*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/COL/CO/5, de 29 de mayo de 2015, párr. 26.

¹⁰ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Visita a Colombia Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/43/51/Add.1, de 26 de diciembre de 2019, párrs. 20-31 y 74.

Examen Periódico Universal

Por último, cabe señalar que los tres ciclos del Examen Periódico Universal de la ONU cuentan con recomendaciones al Estado que están relacionadas con la protección de los defensores de derechos humanos, el reconocimiento de su labor, la garantía de un entorno propicio en donde puedan ejercerlo, así como la investigación de los ataques sufridos a su cargo¹¹.

4. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La labor de vigilancia al poder público, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, se amplió gracias a la creación de la figura del Defensor del Pueblo, especialmente, en cuanto a la protección, defensa, promoción, divulgación y ejercicio de los derechos humanos. Los artículos 281 y 282 de la Constitución, sentaron las bases para estructurar las características, facultades y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, como proyección y desarrollo de la concepción del Estado Social de Derecho.

De esta manera se constituye en autoridad estatal, cuya misión consiste en el control de la actividad de la institucionalidad pública y de algunos particulares a quienes se les ha delegado funciones de carácter público, respecto de los derechos fundamentales y las garantías para ejercerlos, para lo cual se le ha surtido de procedimientos flexibles, informales y expeditos para desempeñar sus acciones.

La finalidad de la Defensoría del Pueblo de Colombia es promover la protección de los derechos humanos y de las libertades de todas las personas frente a actos, amenazas o acciones ilegales, injustas, irrazonables, negligentes o arbitrarias de cualquier autoridad o de los particulares. La institución se instituye entonces, como el organismo tutelar de los derechos y garantías de los habitantes del territorio nacional, así como de los colombianos residentes en el exterior, en el marco del Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista, mediante las siguientes acciones integradas:

- Promover, ejercer y divulgar los derechos humanos.
- Proteger y defender los derechos humanos y prevenir sus violaciones.
- Fomentar la observancia del derecho internacional humanitario.
- Atender, orientar y asesorar en el ejercicio de sus derechos.

¹¹ *Vid.* CONSEJO DE DERECHOS HUMANO, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Colombia*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/39/6, de 9 de julio de 2018; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Colombia*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/24/6, de 4 de julio de 2013; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Colombia*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/10/82, de 9 de enero de 2009.

- Proveer el acceso a la administración de justicia, en los casos señalados en la ley.

4.1. Sistema de alertas tempranas

La estrategia de prevención humanitaria se desarrolla a través de la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario – SAT, cuyas funciones principales son: i) monitorear la dinámica del conflicto armado; ii) identificar factores de amenaza y vulnerabilidad que generan situaciones de riesgo de vulneraciones a los derechos fundamentales; iii) alertar la probable ocurrencia de violaciones masivas de derechos humanos y DIH, y iv) promover y hacer seguimiento a la respuesta estatal frente a las situaciones de riesgo advertidas.

De acuerdo con su misión, el SAT monitorea y analiza las dinámicas y tendencias del conflicto armado y su afectación sobre la población civil, e informa a las autoridades competentes sobre la posible ocurrencia de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con el fin de que las autoridades activen un dispositivo de respuesta integral que garantice la protección de los derechos de la población civil.

Para ello, el SAT evalúa las manifestaciones y dinámicas del conflicto armado, sus particularidades regionales y locales, el tipo de violencia y de control que ejercen los actores armados sobre la población civil, los intereses que subyacen o dinamizan la acción de los actores irregulares. Igualmente, los factores de vulnerabilidad y de protección que median en la seguridad de las comunidades. Para identificar y valorar las situaciones de riesgo se accede a información documental, estadística y recopilada directamente en campo, sobre manifestaciones del conflicto, a saber: amenazas o hechos que configuren peligros para la población civil, factores de vulnerabilidad de las comunidades y mecanismos sociales e institucionales que contribuyan a la protección de la población.

En este sentido, la Defensoría Delegada, busca consolidarse como un mecanismo confiable en el manejo de la información y eficiente en el análisis del riesgo que contribuya a optimizar la respuesta estatal y la atención que brindan las instituciones gubernamentales a las comunidades en riesgo para la prevención de violaciones masivas o sistemáticas derivadas del conflicto armado interno. En este sentido, dar cumplimiento a los marcos normativos de implementación del Acuerdo Final del Gobierno Nacional con las FARC-EP¹².

¹² Particularmente, el Acuerdo final plantea nuevas situaciones de riesgo, en especial al ejercicio de la participación y de la política, relacionadas con amenazas por la presencia, operaciones o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción

En consecuencia, mediante Decreto Ley 895 de 2017 se creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. En el artículo 17, reglamentado a través del Decreto 2124 de 2017, se determinó que el «Gobierno nacional, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz [...]»;«[...] El Sistema emitirá alertas de forma autónoma». Indica también el artículo 18 de esta norma que, «La evaluación de riesgo de los sujetos de protección del presente decreto, deberá tener en cuenta los informes o insumos del sistema de prevención y alerta a cargo de la Defensoría del Pueblo».

Así las cosas, la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos, adelanta sus actividades de monitoreo, advertencia y seguimiento frente a los riesgos referidos en el Decreto 2124 (artículo 1.2), «en particular sobre los riesgos y amenazas por la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, y conductas criminales, incluyendo organizaciones denominadas como sucesoras del paramilitarismo y nuevos factores de riesgo, que afecten a la población, a sectores de esta, a miembros y actividades de organizaciones sociales o de partidos y movimientos políticos, en especial aquellos que se declaren en oposición, que surjan de procesos de paz, así como miembros de organizaciones firmantes de acuerdos de paz, y que se presenten en municipios o zonas específicas del territorio nacional, de modo que se promueva una reacción rápida según las competencias constitucionales y legales de las diferentes entidades».

Se suma a lo anterior, la obligación de la Defensoría del Pueblo de hacer seguimiento a la política pública en materia de prevención y protección de derechos humanos, por lo que la Ley 1448 de 2011 (artículo 201), ordena que se conforme la Comisión de Seguimiento y Monitoreo integrada por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y tres representantes de las víctimas, la cual tiene como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en la mencionada ley. A este respecto, también está el deber de garantizar por parte del Estado la no repetición de hechos victimizantes a favor de quienes ya han sufrido impactos o daños derivados del conflicto armado, tarea en la cual el

de la paz, así como cualquier hecho o conducta criminal en contra de quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, organizaciones de mujeres o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal: comunes, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

SAT tiene mandato especial (Decreto 4912 de 2012 y el Decreto 1066 de 2015).

La Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH-SAT, es corresponsable en el Plan Estratégico 2021-2024 de la Defensoría del Pueblo «Nos unen tus derechos», del cumplimiento de la Línea Estratégica 3. Convivencia Pacífica: La Consolidación de los derechos humanos, y su objetivo número 7. Consolidar, fortalecer y cumplir los acuerdos relacionados con el sistema de alertas tempranas, como mecanismo de protección de la vida y los demás derechos humanos, a través de la ejecución de actividades encaminadas al fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos referidos en el acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Gobierno nacional, y a la promoción de la acción defensorial en materia de prevención y protección a los derechos humanos.

Para cumplir con su misión, la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH, encargada del funcionamiento del Sistema de Alertas Tempranas se ha organizado en dos grupos de trabajo: uno con responsabilidades de monitoreo, análisis, advertencia y recomendaciones, y, otro, enfocado a la evaluación de la respuesta del Estado y seguimiento a las recomendaciones; ambos grupos apoyados de un equipo administrativo de gestión de la información, operación logística, asuntos jurídicos, contractuales, de planeación, entre otras responsabilidades, que permiten el desarrollo de las actividades misionales.

Las funciones de estos grupos son interdependientes en la medida en que el monitoreo y la advertencia se constituyen en insumos fundamentales para el trabajo de evaluación y seguimiento. Del mismo modo, la valoración de la eficacia de la respuesta a las recomendaciones, desde un enfoque de derechos humanos, es fundamental para la actualización de los escenarios de riesgo y la formulación o adecuación de las recomendaciones a las autoridades.

Alertas tempranas y grupos de trabajo

6. COSTA RICA

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Libertad de expresión, de reunión y derechos de participación; 1.4. Medidas de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

El derecho a defender derechos está reconocido en Costa Rica. El Estado costarricense, con la firma de los convenios, tratados y otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política, ha asumido diversas obligaciones vinculadas con el respeto, protección y garantía de la dignidad de las personas.

En 1999, Naciones Unidas emitió la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, conocida como la Declaración de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (1.1.1§ xx). Esta declaración reconoce el derecho de toda persona, ya sea de forma individual o colectiva, de promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, tanto en el plano nacional como internacional.

Ahora bien, en Costa Rica no existe normativa específica vigente sobre defensores de derechos humanos. No obstante, existe un proyecto de ley en trámite en el Poder Legislativo, correspondiente al expediente 21528, adición de un inciso 11 al artículo 112, un inciso 8 al artículo 192 del Código Penal, Ley 4573 de 4 de mayo de 1970, y un inciso e) al artículo 70 del Código Procesal Penal, Ley 1594 de 01 de enero de 1998, Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos. Este proyecto de ley recibió dictamen afirmativo de mayoría

**Reconocimiento del
derecho a defender
DD. HH.**

**Proyecto/iniciativa
de ley para
defensores de
DD. HH.**

el 13 de octubre de 2021 por parte de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa.

Dicha iniciativa busca proteger a las personas activistas que trabajan en la defensa de los derechos humanos en Costa Rica y se enmarca en una política criminal dirigida a asegurar una mayor y mejor protección por parte del Estado para las personas que ejercen una defensa activa de los derechos humanos, considerando que los delitos motivados en la intención de amedrentar, persuadir o eliminar las conductas de reacción y oposición, por medios pacíficos, a actividades, actos u omisiones lesivas de los derechos humanos, revisten de mayor gravedad que los delitos comunes, pues existe un mayor reproche considerando que son conductas que atentan directamente contra el debido orden democrático, donde la libertad de creencias, opinión y de expresión deben encontrarse asegurados.

Adicionalmente, mediante decreto ejecutivo 41022 MSP-RREE, se declara de interés público y nacional el Programa de Protección Integral y Reubicación Temporal para personas defensoras de derechos humanos en riesgo, publicado en La Gaceta 68 de 19 de abril de 2018, tal como su nombre lo indica, se declaró de interés público y nacional dicho programa, para ofrecer una alternativa de protección integral y reubicación temporal a personas defensoras de derechos humanos en peligro o bajo amenaza, primordialmente residentes en El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua para mitigar su situación de vulnerabilidad o riesgo.

Por otro lado, diversos organismos de Naciones Unidas han mostrado su preocupación debido al ataque y persecución que los defensores de derechos humanos padecen en Costa Rica:

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

El comité ha expresado su preocupación debido a las declaraciones políticas y campañas públicas estigmatizadoras y peyorativas dirigidas a las mujeres en la vida política y pública, incluidas las defensoras de los derechos humanos. En ese sentido, el comité ha recomendado al Estado promover el reconocimiento social, la inclusión y la protección de las organizaciones no gubernamentales de mujeres y las defensoras de los derechos humanos, velar por su seguridad personal y otorgar las garantías necesarias para la realización de su trabajo¹.

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

¹ *Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Costa Rica, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas, CEDAW/C/CRI/CO/7, de 21 de julio de 2017, párrs. 14 y 25.*

- Consejo de Derechos Humanos

En su visita de 8 de abril de 2014, el experto independiente John H. Knox precisó, en el Informe sobre la cuestión, de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, lo siguiente²:

- Los defensores que trabajaban en cuestiones ambientales corren un alto riesgo de asesinatos, ataques, agresiones, amenazas e intimidación por parte de actores estatales y no estatales. La situación de los defensores que se ocupaban de las cuestiones de los derechos a la tierra y los recursos naturales parecía haber empeorado en los últimos años.
- Los Estados tienen la responsabilidad particularmente urgente de adoptar medidas para proteger a los defensores de los derechos humanos que se ocupan de cuestiones ambientales, y de investigar y responder a las amenazas o los actos de violencia en su contra. En particular, los Estados tienen la obligación de prevenir razonablemente las amenazas, agresiones y hostigamientos en contra de defensores y defensoras de derechos humanos; investigar seriamente los hechos que sean puestos en su conocimiento; así como, en su caso, sancionar a los responsables y dar una adecuada reparación a las víctimas.
- En lo que concierne al riesgo de hostigamiento y violencia contra los defensores de los derechos humanos que trabajan en la esfera del medio ambiente, el Experto independiente recomendó a Costa Rica que intensifique aún más sus esfuerzos no solo por responder a las amenazas y los actos de violencia, sino también por prevenir las situaciones que dan lugar a esos problemas.

Por último, cabe señalar que el último ciclo del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas cuenta con recomendaciones al Estado que están relacionadas con la protección de los defensores de derechos humanos, el reconocimiento de su labor, la garantía de un entorno propicio en donde puedan ejercer su labor en materia de derechos

**Examen Periódico
Universal**

² Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de Derechos Humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, John H. Knox *Adición Misión a Costa Rica*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/25/53/Add.1, de 8 de abril de 2014, párrs. 42, 53, 57 y 67.

humanos, así como la investigación de los ataques sufridos a los defensores de derechos humanos³.

1.2. Libertad de asociación

La libertad de asociación es un derecho protegido por la Constitución Política en su artículo 78; derecho que posibilita o permite que los ciudadanos constituyan todo tipo de asociaciones sin importar las tendencias, siempre y cuando estas no sean contrarias a la ley, procurando con ello mejorar y defender las condiciones de los grupos de interés con distintas tendencias ideológicas, políticas o religiosas para el fortalecimiento de la sociedad civil y la voz de la opinión pública, necesarias e indispensables en un país democrático.

Por su parte, la SC de la Corte Suprema de Justicia ha dimensionado el derecho de asociación, indicando que «el derecho de las personas a asociarse constituye una actividad natural del hombre y a la vez es una libertad pública consagrada en nuestra Constitución Política en su artículo 25. Este derecho de asociación muestra dos facetas o manifestaciones cuales son por un lado el derecho positivo de asociarse para cualquier finalidad y por otro el derecho negativo o sea la libertad de dejar de pertenecer a una organización» (SC resolución 1123-95 de las 11:18 horas del 24 de febrero de 1995).

En este sentido, en el país no existen condiciones jurídicas o requisitos legales que dificulten la constitución de asociaciones o de grupos interesados en la protección de derechos humanos, ni tampoco, normativas que permitan o favorezcan la intromisión directa o indirecta del poder en la autonomía de estos grupos; ni represalias o censura contra sus actividades.

1.3. Libertad de expresión, de reunión y derechos de participación

Libertad de expresión

La Constitución Política, en su artículo 29, protege la libertad de expresión, al establecer que toda persona puede comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura. Al respecto, el país no presenta intromisión editorial, intimidación o ataques a la independencia de los medios, en general, ni tampoco específicamente a aquellos que informan sobre derechos humanos. Asimismo, el artículo 28 constitucional establece que nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.

³ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Costa Rica*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/42/12, de 5 de julio de 2019, párrs. 111.58-111.62.

Por su parte, el artículo 30 de la Constitución garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público; a la vez que el artículo 27 garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución. En este sentido, toda persona, incluidas las y los defensores de derechos humanos, tienen acceso gratuito e irrestricto a la SC de la Corte Suprema para garantizar y hacer efectivos estos derechos.

Por otro lado, la libertad de reunión se encuentra garantizada en la Constitución Política, en el artículo 26, que establece que toda persona tiene derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, así como de reunirse en recinto privado sin necesidad de autorización previa.

Libertad de reunión

En lo que concierne a la participación de órganos representativos, las personas defensoras de derechos humanos no solo tienen acceso a los órganos representativos del Estado a nivel nacional y local, sino que tienen libertad de participar en las contiendas electorales y de ser electas para formar parte de la Asamblea Legislativa y de los consejos municipales. Asimismo, los individuos y grupos de personas defensoras también pueden participar en los órganos ejecutivos, en la presentación de propuestas, elaboración de reglamentos y audiencias públicas.

Derechos de participación

En ese sentido, el Decreto Ejecutivo 32068-MEIC-S-MAG-MICIT-MOPT-COMEX-MINAE, Reglamento del Órgano de Reglamentación Técnica, establece que el o los sectores interesados podrán presentar iniciativas de proyectos de reglamentos técnicos nuevos, modificaciones o derogaciones a través del ministerio competente. Asimismo, el reglamento antes citado, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 8279, establece que todos los proyectos de reglamento técnico serán enviados durante 10 días hábiles a consulta pública por los ministerios competentes.

Los defensores de derechos humanos, al igual que toda persona, también cuentan con acceso a la justicia a efectos de defender grupos vulnerables o intereses difusos o colectivos mediante el acceso gratuito y libre de requisitos a la SC de la Corte Suprema de Justicia. En materia ambiental, específicamente, el artículo 50 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y, por ende, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. Ello permite que cualquier persona esté legitimada para interponer acciones judiciales, aun cuando se trate de intereses difusos, ya que la persona defensora de derechos no requiere justificar una afectación directa para tener acceso a la justicia en defensa de este derecho.

Adicionalmente, no existe impedimento alguno para que las personas o grupos defensores de derechos humanos puedan elaborar «informes sombra» sobre diferentes temas y remitirlos a los órganos convencionales y organismos internacionales correspondientes.

Informes sombra

1.4. Medidas de protección

En Costa Rica, la aplicación de las medidas de protección necesarias para garantizar la vida, integridad y dignidad de las víctimas de la violencia doméstica, cuyo principio rector es el artículo 51 de la Constitución Política; se encuentran reguladas en la Ley 7586, Contra la Violencia Doméstica.

Sin embargo, en la Declaración de los Defensores de Derechos Humanos, se ha señalado la obligatoriedad de los Estados a proteger a los defensores y defensoras. Esta resolución obliga a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección de toda persona frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación negativa, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de su rol como defensor o defensora de los derechos humanos.

Ataques a cargo de defensores de DD. HH.

Pese a esta orden de Naciones Unidas, Costa Rica sigue incumpliendo esta disposición internacional. En los últimos años se ha dado un aumento de casos de agresión, amenazas, acoso, hostigamiento, judicialización y hasta asesinatos de defensoras y defensores de derechos humanos en Costa Rica. Ejemplo de ello, es el caso del indígena bribri, Sergio Rojas Ortiz, asesinado cerca de la medianoche en su casa de 15 disparos el 18 de marzo de 2019, en el Territorio Indígena de Salitre. Otro ejemplo que existe es la impunidad que gozan los actores intelectuales del asesinato de Jairo Mora, defensor de la naturaleza que perdió su vida mientras realizaba acciones de vigilancia para la protección de las tortugas marinas, pone en perspectiva la urgencia de medidas de protección en favor de personas defensoras de los derechos humanos y de la naturaleza.

Estos casos reflejan la urgente necesidad de que se legisle en favor de la protección de las personas activistas y defensoras de los derechos humanos, sobre lo cual, como se indicó anteriormente, el proyecto de ley (expediente número 21528), recibió dictamen afirmativo de mayoría por parte de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco Normativo

La INDH como parte del Poder Legislativo

La Defensoría de los Habitantes de la República es un órgano contralor que forma parte del Poder Legislativo, es decir, no goza de nivel constitucional ya que fue creada mediante la Ley 7319 de 17 de noviembre de 1992. El fin de esta institución es velar la actividad del sector público para que se ajuste al ordenamiento jurídico y la moral, de forma tal que los derechos e intereses de los habitantes siempre

estén protegidos. Ahora bien, pese a ser un órgano adscrito al Poder Legislativo, la Defensoría de los Habitantes goza de independencia funcional, administrativa y de criterio. Ello implica que no está sujeta a la voluntad de otros órganos en el ejercicio de sus funciones, aunque, como es propio de un Estado Democrático de Derecho, está sometida a la fiscalización de otras organizaciones como la Contraloría General de la República y los tribunales de justicia, cada uno dentro de su ámbito de competencia.

Debe advertirse que el control parlamentario que ejerce la Defensoría de los Habitantes es jurídico, es decir, se basa en parámetros normativos para vigilar a todos los órganos y entes que integran el sector público. Esto conlleva implícita la afirmación de que un control basado solamente en criterios de conveniencia y oportunidad (que son el fundamento del control político) no puede válidamente ser ejercido por esta institución.

**Control
parlamentario**

Es necesario tener presente que el sector público está compuesto no solo por organismos estatales, sino también por otros no estatales que ejercen alguna función pública. Es decir, no basta con saber la naturaleza del sujeto para determinar si está dentro del ámbito de competencia de la defensoría, sino que además debe contemplarse la función que desarrolla. De allí que sea posible para la institución controlar, por ejemplo, las mutuales de ahorro y crédito cuando manejan fondos para el desarrollo de vivienda de interés social, o los colegios profesionales, entre otros.

La Defensoría de los Habitantes, luego de haber desarrollado un procedimiento sumario e informal de investigación, continúa con su actividad a través de la emisión de informes finales. Debe resaltarse que la investigación recae sobre sujetos integrantes del sector público y nunca sobre sujetos ajenos a este, ya que ello constituiría un exceso de poder por transgresión de su competencia legalmente delimitada. En el informe final que rinde la defensoría es posible que haya recomendaciones al sujeto fiscalizado, con las cuales se procura hacer efectiva la protección de los derechos e intereses de los habitantes.

Informes finales

Ahora bien, no obstante que las recomendaciones que emite la Defensora de los Habitantes no tienen un carácter vinculante, su fuerza radica en el peso institucional del organismo del que emanan. De eso se trata la magistratura de influencia. Sin embargo, no cabe duda de que el sólido fundamento jurídico de esas recomendaciones podría hacer inexcusable para el sujeto fiscalizado el no observarlas.

La competencia de la defensoría, para todos los efectos, es de control de legalidad, por lo que no sustituye los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público. En este sentido, la institución puede actuar de oficio o a solicitud de parte, sin costo alguno para el habitante ni exigencia de formalidad alguna.

**Competencia de la
INDH**

El ámbito de acción de la defensoría es el sector público. La institución carece de competencia para intervenir en asuntos entre

sujetos privados; tampoco puede intervenir en asuntos que estén en conocimiento de los tribunales de justicia. En principio, no puede actuar en casos que tengan más de un año de haber ocurrido. Sin embargo, la ley da un margen de discrecionalidad para atender asuntos fuera de ese plazo.

Si en el ejercicio de sus funciones, la defensoría llega a tener conocimiento de la ilegalidad o arbitrariedad de una acción, debe recomendar y prevenir al órgano respectivo, la rectificación correspondiente, bajo los apercibimientos de ley; pero si se considera que el hecho puede constituir delito, debe denunciarlo ante el Ministerio Público.

**La INDH y el
proceso legislativo**

Por otra parte, en coordinación con la Asamblea Legislativa y a través de una Oficina de Enlace, la institución ha dispuesto un mecanismo que permite darle seguimiento a los proyectos de ley y debates parlamentarios, con el objetivo de incidir en el proceso legislativo, contribuyendo a mejorar de alguna manera la emisión de leyes; lo que brinda la posibilidad de actuar preventivamente en la defensa de los derechos e intereses de los habitantes.

La institución también considera que la divulgación y promoción de los derechos humanos es una acción necesaria en el cumplimiento de sus objetivos y la participación comunitaria se convierte en un factor fundamental en la protección de esos intereses. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes ha desarrollado una serie de proyectos con la asistencia de la cooperación internacional, con la finalidad de rescatar y fortalecer el principio de que los habitantes no solo deben ser los receptores pasivos de los servicios de la institución, sino los actores protagonistas de un proceso de lucha cívica por los derechos, bajo la premisa de que el mejor defensor de los habitantes es el habitante mismo.

2.2. Problemática

**Ataques a la
independencia,
autonomía y
presupuesto de la
INDH**

En cuanto a aquellas situaciones que dificultan la autonomía de la defensoría y el ejercicio general de sus funciones, la principal problemática que se enfrenta es la situación financiera del Estado y la aprobación de la Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, lo que ha resultado en la disminución de recursos presupuestarios para las instituciones estatales, incluida la defensoría.

Cabe señalar que, la problemática presupuestaria ante la que se encuentra la institución constituye un problema sistemático que tanto el Consejo de Derechos Humanos⁴, como el Comité de Derechos

⁴ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Costa Rica*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/27/12, de 7 de julio de 2014, párrs. 128.19 y 128.28.

Humanos⁵ han advertido en 2014 y 2016, respectivamente. Asimismo, ambos comités han mostrado su preocupación por que los recursos de la institución continúan siendo insuficientes para garantizar su efectivo funcionamiento, independencia y eficacia de conformidad con los Principios de París (1.1.1§ xxi).

Por último, cabe precisar que la defensoría ha sido objeto de críticas y ataques con el objeto de socavar la labor que la institución realiza en defensa de los derechos humanos, particularmente, en relación con la investigación realizada acerca del manejo de datos sensibles⁶, y por ello especialmente protegidos por la Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, Ley 8968, por parte de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos.

**Desacreditación
y campañas de
difamación pública**

⁵ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Costa Rica*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/CRI/CO/6, de 21 de abril de 2016, párrs. 7-8.

⁶ Vid. RIVERA CAMACHO, SERGIO MANUEL, *Vulnerabilidad del Ombudsman: ataques a las Instituciones Nacionales Defensoras de los Derechos Humanos en Latinoamérica*, Documento de Trabajo 33-2021, de 26 de enero de 2021, pp. 89-98. https://pradpi.es/documentos_trabajo/DT33_Sergio_Rivera_Camacho.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

7. ECUADOR¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Derechos de participación y libertad de reunión; 1.4. Medidas de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

Ecuador ha ratificado instrumentos internacionales en materia de derechos humanos referentes al derecho a defender derechos, los cuales son parte del *corpus iuris* de los derechos humanos. El derecho a defender derechos ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y es aplicable al trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos (1.1.4§ iv).

Entre las normas de carácter universal y regional específicas de tipo convencional sobre la protección a defensores y defensoras de derechos humanos, se encuentran: el PIDCP (1.1.1§ xxii), que reconoce y garantiza los derechos de: libertad de opinión y expresión, reunión pacífica y libre asociación; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1.1.3§ viii), que reconoce y garantiza los derechos de: libertad de pensamiento, libertad de expresión, rectificación o respuesta, libertad de reunión y libertad de asociación, y, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (1.1.3§ vii), que reconoce y garantiza los derechos: sindicales, seguridad social, salud y medio ambiente sano.

Además, en informes desarrollados por órganos internacionales y regionales mencionan la necesidad de protección que tienen

**Marco normativo
universal y regional**

¹ Abreviaturas: CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CONAIE = Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador; INDH = Institución Nacional de Derechos Humanos; INREDH = Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos; PIDCP = Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

las personas defensoras de derechos humanos. Por ejemplo, la Relatoría Especial sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos de la Organización de Naciones Unidas emitió un informe específico sobre el rol que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos para la promoción y protección de las personas defensoras de derechos humanos (1.1.1§ 1). Asimismo, la CIDH, en su informe de 2006, indicó que para proteger a las defensoras y defensores de derechos humanos es necesario legitimar públicamente su trabajo y proteger su integridad desde el momento en que alguna autoridad tiene conocimiento de que alguno de sus derechos ha sido vulnerado (1.1.3§ vi).

Marco normativo nacional

En la normativa nacional, la Constitución de la República del Ecuador hace referencia a la dignidad humana como un derecho humano primordial, lo cual evidencia una clara expresión garantista². Esta cláusula que remite a la dignidad abre la posibilidad para que los derechos no reconocidos en la Constitución, ni en instrumento internacional alguno, puedan ser justiciables y exigibles judicialmente, y coadyuva a que estos derechos sean reconocidos y garantizados por las autoridades administrativas y judiciales.

Definición del defensor de DD. HH.

La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de Ecuador establece que las defensoras o defensores de derechos humanos y de la naturaleza son personas o colectivos que ejercen el derecho de promover, proteger y procurar la realización de los derechos humanos y de la naturaleza³. Ante esto, la Defensoría del Pueblo emitió la Resolución defensorial 057-DPE-CGAJ-2020⁴, de 30 de diciembre de 2020, que reglamenta la conformación y funcionamiento de los consejos de defensoras y defensores de los derechos humanos y del medio ambiente.

Democracia y defensores de DD. HH.

El rol que desarrollan las defensoras y defensores de derechos humanos y del medio ambiente es fundamental para la consolidación de la democracia y el ejercicio de los derechos a escala nacional e internacional (1.1.4§ vii). No obstante, las personas defensoras de derechos sufren represalias, principalmente por parte del Estado, como respuesta a las demandas y exigencias de respeto, protección y garantía de derecho, así como a la participación y manifestaciones públicas que cuestionan las políticas estatales.

Ataques contra los defensores de DD. HH.

Las principales acciones de riesgo que originan violencia y limitan la participación de las defensoras y defensores de derechos humanos y de la naturaleza son la denuncia sobre posibles violaciones de derechos humanos y del medio ambiente, y la manifestación pública en temas que han causado impacto generalizado en la sociedad como: personas

² Artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, de 20 de octubre de 2008.

³ Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. (06 de mayo de 2019). Registro Oficial, Suplemento n.º 481, art. 23.

⁴ https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2020/resolucion_057.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

desaparecidas, feminicidio, tráfico de migrantes, minería metálica a gran escala, explotación petrolera en territorios indígenas y zonas protegidas, agroindustria, contaminación de ríos y lagos, acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, tratados de libre comercio, entre otros.

En Ecuador, entre 2007-2017, existe una vasta producción académica y de denuncia de organizaciones de derechos humanos, en la que se revisa y documentan hechos de la relación contenciosa y conflictiva entre Estado y movimientos sociales liderados, en su mayoría, por defensores y defensoras de derechos humanos, principalmente de organizaciones indígenas, ecologistas, feministas, trabajadores, estudiantes y profesores⁵. La mayor parte de estos trabajos sostienen que existe una criminalización y persecución (intentos de silenciamiento, cooptación y anulación) de la protesta social por parte del Estado ecuatoriano hacia grupos e individuos que han cuestionado las políticas de Gobierno implementadas en el mencionado período⁶.

Por otra parte, diversos órganos de Naciones Unidas han mostrado su preocupación respecto a las agresiones sistemáticas que soportan los defensores de derechos humanos en Ecuador:

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El comité mostró su preocupación por las condiciones de seguridad en que los defensores de derechos humanos desarrollan sus actividades, en particular en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, del medio ambiente y de los derechos al territorio y los recursos naturales. En ese sentido, el comité

Criminalización de los defensores de DD. HH.

Pronunciamientos de organismos internacionales

⁵ Vid. AMNISTÍA INTERNACIONAL, *¿Para que nadie reclame nada!-¿Criminalización del derecho a la protesta en Ecuador?*, Madrid, 2010; DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR, *Informe Temático los escenarios de la criminalización de los defensores de Derechos Humanos y de la naturaleza en Ecuador: Desafíos para un estudio constitucional de derechos*, Quito, 2010; INREDH, *Criminalización de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Ecuador*, Quito, 2011; SALAZAR, DANIELA, «El derecho a la protesta social en Ecuador, la criminalización de los manifestantes persiste pese a las amnistías», en BERTONI, EDUARDO, *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina*, CELE, Buenos Aires, 2011, pp. 101-143; COMISIÓN ECUMÉNICA DE DERECHOS HUMANOS, et al., *Criminalización a defensores de Derechos Humanos y de la naturaleza*, CEDHU, Quito, 2011; UNDA, MARIO & SÁNCHEZ, SILVANA, «Conflictividad y Derechos Humanos en Ecuador», en *Programa Andino de Derechos Humanos, Informe sobre Derechos Humanos Ecuador*, UASB, Quito, 2012; HERRERA, STALIN, et al., *¿A quién le importa los Guayacanes? Acumulación, gobierno y conflictos en el campo*, IEE, Quito, 2013; CALAPAQUI, KARLA, *Criminalización de la Protesta 2007-2017, las víctimas del correísmo*, Dayuma, Quito, 2017; BENAVIDES GINA & REYES, CARLOS, *Horizonte de los Derechos Humanos Ecuador 2014-2016*, Abya Yala, Quito, 2018.

⁶ Vid. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR, *Cuestionario sobre la situación de las defensoras de los Derechos Humanos*, Quito, Ecuador, 2018. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2263/1/DEOI-DPE-017-2018.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

recomendó al Estado que elabore y adopte una política integral de protección de los defensores, que incluya medidas de protección y de prevención para los pueblos indígenas, afrodescendientes, y montubios, en particular en el marco de actividades extractivas⁷. Asimismo, el comité recordó al Estado su declaración sobre defensores de los derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales⁸.

- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

El comité mostró su preocupación respecto a la existencia de las prácticas de intimidación, acoso y hostigamiento de defensores de derechos humanos de las personas con discapacidad. En ese sentido, el comité recomendó al Estado que adopte medidas efectivas y oportunas para prevenir actos de acoso, hostigamiento, intimidación, amenazas y descalificación en contra de defensores de derechos humanos, en particular contra personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, incluyendo líderes de la sociedad civil, periodistas, comunicadores y defensores de derechos humanos que trabajan en favor de los derechos de las personas con discapacidad⁹.

- Comité de los Derechos del Niño

El comité recomendó al Estado que asegurara la independencia de la Defensoría del Pueblo a través de dotarla de los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para promover y supervisar la aplicación de la Convención y sus Protocolos Facultativos. Asimismo, recomendó encarecidamente que el Estado diera reconocimiento legítimo a los defensores de los derechos humanos y a su labor¹⁰.

⁷ Vid. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador*, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, E/C.12/ECU/CO/4, de 14 de noviembre de 2019, párrs. 13-14.

⁸ Vid. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Defensores de los Derechos Humanos y derechos económicos, sociales y culturales, Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, E/C.12/2016/2, de 29 de marzo de 2017.

⁹ Vid. COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados del Ecuador*, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Naciones Unidas, CRPD/C/ECU/CO/2-3, de 21 de octubre de 2019, párrs. 9-12.

¹⁰ Vid. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador*, Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, CRC/C/ECU/CO/5-6, de 26 de octubre de 2017, párrs. 12-14.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El comité observó que persisten ataques y amenazas en contra de los defensores de derechos humanos y organizaciones indígenas. Señaló que, en muchos casos, se activan procesos penales en contra de los activistas en los que se aplican tipos penales tales como terrorismo, sabotaje, ataque y resistencia, o paralización de servicio público, que resultan en condenas e importantes multas, desproporcionadas a la gravedad de los hechos. En ese sentido, el comité exhortó al Estado a adoptar medidas efectivas y oportunas para prevenir actos de violencia contra defensores de derechos humanos y llevar a cabo investigaciones exhaustivas sobre la persecución y sanciones contra defensores¹¹.

- Consejo de Derechos Humanos

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer mostró en 2020 su preocupación respecto a los ataques, críticas, amenazas, intimidaciones, vigilancia y hostigamiento a las mujeres indígenas defensoras de derechos humanos. Señaló que existen casos documentados que demuestran que las defensoras, así como sus familiares y parejas, se enfrentan a represalias, amenazas de muerte, abusos verbales y acoso por parte de agentes estatales y no estatales en un intento de socavar su labor¹².

Por su parte, la Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión señaló en 2019 que, como parte de una estrategia de atacar a la prensa, a los opositores y a los defensores de los derechos humanos, el Gobierno anterior abusó de su facultad legal de emitir programas en la radio y la televisión públicas nacionales, los cuales se utilizaban para desacreditar o ridiculizar a periodistas, dirigentes sociales y disidentes. Asimismo, la relatoría se mostró alarmada por los numerosos casos de criminalización de activistas de derechos humanos durante el mandato del Gobierno anterior en el contexto de protestas sociales y manifestaciones, en relación tanto con el contenido de sus críticas al Gobierno como con las formas de protesta que utilizaban. En ese sentido, la relatoría exhortó

¹¹ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 23° y 24° combinados del Ecuador*, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, CERD/C/ECU/CO/23-24, de 15 de septiembre de 2017, párrs. 20-21.

¹² Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Visita al Ecuador, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/44/52/Add.2, de 22 de mayo de 2020, párr. 88.

Examen Periódico Universal

al Estado a que i) reduzca la impunidad frente a los ataques que reciben los defensores de derechos humanos; ii) investigue sobre la adquisición y el uso de programas maliciosos para vigilar a defensores; iii) evite el acoso judicial indebido de los manifestantes y los defensores¹³.

Por último, cabe señalar que los últimos dos ciclos del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas cuentan con recomendaciones al Estado, que están relacionadas con la protección de los defensores de derechos humanos y la obligación del Estado de garantizar un entorno propicio para el trabajo en defensa de los derechos humanos¹⁴. En particular, le fue recomendado al Estado: i) eliminar todas las formas de discriminación y criminalización de organizaciones de la sociedad civil, defensores de los derechos humanos y medios de comunicación, a través de la derogación de los decretos ejecutivos 16, 739 y 691, sobre las regulaciones de las organizaciones sociales; ii) ajustar la Ley Orgánica de Comunicación de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, y iii) revisar el Código Penal, en cuanto a las figuras de sabotaje y terrorismo que se aplica a las personas que participan en protestas sociales.

1.2. Libertad de asociación

En Ecuador, la Constitución garantiza a las personas el derecho de asociarse con distintos fines¹⁵, como los siguientes: la defensa colectiva de los derechos de la naturaleza, derechos a la salud, derechos a una vida libre de violencia, derecho a la igualdad y no discriminación, derecho a un ambiente sano, derecho al acceso a los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Además, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010, en su artículo 31, establece que el Estado garantiza el derecho a libre asociación y sus formas de expresión, así como mecanismos que promuevan la capacidad de organización y el fortalecimiento de las organizaciones existentes.

Del 4 de junio de 2013 al 23 de octubre de 2017 estuvo vigente el Decreto 16, expedido por el expresidente Rafael Correa, denominado Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadana, que fue derogado por el expresidente Lenin Moreno. Este reglamento

Leyes e interpretaciones que obstaculizan y desalientan el trabajo en defensa de los DD. HH.

¹³ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Visita al Ecuador, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/41/35/Add.1*, de 14 de mayo de 2019, párrs. 46, 62-66, 76 y 81-84.

¹⁴ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Ecuador, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/36/4*, de 10 de julio de 2017; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Ecuador, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/21/4*, de 5 de julio de 2012.

¹⁵ Artículo 66.13 de la Constitución de la República del Ecuador.

limitaba, obligaba, controlaba y establecía causales para la disolución de organizaciones sociales. Actualmente no está vigente ninguna legislación que regule las organizaciones civiles y obstaculice el trabajo de organizaciones defensoras de derechos humanos. Sin embargo, el nudo crítico está en una interpretación extensiva por parte del sistema judicial de artículos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal, como los de asociación ilícita y ataque y resistencia. La redacción del artículo 370¹⁶ de asociación ilícita expresa textualmente que se sanciona por el solo hecho de la asociación, lo cual se convierte en una herramienta punitiva para imputar a defensoras y defensores y a la población que participa en manifestaciones en forma general.

De manera más específica sobre las defensoras y defensores de derechos humanos, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de 2019 garantiza la participación y asociación de personas y colectivos para la realización y protección de los derechos humanos y de la naturaleza, para lo cual establece la creación del Consejo de Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos y la Naturaleza, como un mecanismo de participación efectiva. En ese sentido, cabe señalar lo establecido en la Resolución 57-DPE-CGAJ-2020 de la defensoría:

Tanto el Consejo Nacional como los Consejos provinciales de defensoras y defensores, serán instancias que promueven la articulación y participación de la sociedad civil, a través del empoderamiento de sus integrantes como defensores de los derechos humanos y de la naturaleza, en el marco de sus respectivas atribuciones y competencias establecidas en la ley y en este reglamento¹⁷.

1.3. Derechos de participación y libertad de reunión

Los derechos de participación están reconocidos en instrumentos universales y regionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el PIDCP. En Ecuador, la Constitución de la República reconoce los derechos a la libertad de expresión y asociación¹⁸, así como de libertad de reunión¹⁹, los cuales forman parte de los derechos de participación que debe tener todo ciudadano, más aún aquellos que

¹⁶ Artículo 370 del Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180, de 10 de febrero de 2014.

¹⁷ *Vid.* DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR, *Resolución 57-DPE-CGAJ-2020, Reglamento para la conformación y funcionamiento de los consejos de defensoras y defensores de los Derechos Humanos y de la naturaleza, así como de los consejos consultivos de los mecanismos de la defensoría del pueblo*, art. 1. https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2020/resolucion_057.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

¹⁸ Artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador.

¹⁹ Reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el PIDCP y la Constitución del Ecuador en su artículo 66.13.

Normativa sobre defensores de DD. HH.

ejercen en materia de derechos humanos desde cualquier ámbito y están expuestos a un sin número de agresiones de toda índole.

La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, en sus capítulos I y II referentes a las defensoras y defensores de los derechos humanos y de la naturaleza y al Consejo de Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos y la Naturaleza respectivamente, otorga a estos una protección especial y regulan sus actuaciones. Adicionalmente, existe normativa como el Reglamento de Consejos de Defensores de Derechos Humanos y Normas para Promoción y Protección de Defensoras de Derechos Humanos. El derecho a la libertad de expresión, además de estar reconocido en instrumentos internacionales y la Constitución del Ecuador, está compuesto del derecho de libertad y acceso a la información. Este último se garantiza a través de garantías jurisdiccionales como la acción de acceso a la información pública y el *habeas data*.

No obstante, en 2020, 960 medios de comunicación, periodistas, activistas y ciudadanos fueron agredidos, lo que representó un incremento del 257 % en comparación al 2019 (en este año se reportaron 373 agresiones). Los y las periodistas fueron el principal grupo agredido, con 878 personas afectadas, equivalente al 91 % de las alertas registradas por Fundamedios en este año²⁰. Esto evidencia la necesidad de que el Estado tome medidas tendientes a erradicar los riesgos que enfrentan las personas en el ejercicio periodístico en cumplimiento de sus obligaciones para con el ejercicio de sus derechos. Al respecto, con la finalidad de prevenir este tipo de agresiones, la Defensoría del Pueblo expidió las Normas para la Promoción y Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza, cuyo objeto es establecer acciones de promoción y protección de los derechos humanos de las y los defensores, incorporando estándares internacionales de derechos humanos²¹.

Derechos de participación y procesos legislativos

De igual forma, un derecho que toma trascendental importancia en el marco de la participación es la capacidad con la que cuentan las personas para presentar propuestas de leyes a ser conocidas por la Asamblea Nacional. Así, la Constitución del Ecuador y la Ley Orgánica de la Función Legislativa señala en lo que corresponde a la iniciativa legislativa, lo siguiente: «A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por

²⁰ Vid. FUNDAMEDIOS, *Fundamedios Ecuador 2020: La Pandemia marcó el ritmo del trabajo periodístico*, Quito, 2020. <https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2020/12/Informe-2020-final.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²¹ Vid. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ECUADOR, *Resolución 043-DPE-DD-2019*, de 3 de abril de 2019. https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2019/resolucion_043.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional»²².

El respaldo del 0,25 % del padrón electoral constituye una limitante para que la ciudadanía presente proyectos de ley. Por ejemplo, el padrón electoral para las elecciones generales del 2021 es de 13'099,150 ciudadanos, según lo cual para que la ciudadanía o una defensora o defensor de derechos humanos presente un proyecto de ley a la Asamblea Nacional legalmente debería contar con 327,479 firmas de apoyo.

La participación ciudadana en los municipios se encuentra regulada en el Capítulo III del Código Orgánico de Organización Territorial, la cual contempla el derecho, el sistema, las garantías de participación e inclusive una silla vacía que es ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse en el pleno. El artículo 312 del capítulo señalado establece responsabilidades y sanciones de carácter político y administrativo por incumplimiento de estas disposiciones relativas a la participación ciudadana. Por lo tanto, un defensor de derechos humanos tiene la posibilidad de participar como ciudadano o como representante de cualquier organización social a la que pertenezca.

En el ejecutivo, las defensoras y defensores de derechos humanos pueden extender peticiones a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política vía *online*, trámite sin costo y que debe ser respondido en 15 días, estas peticiones pueden ser presentadas por instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, académicas, pueblos y nacionalidades (indígenas, afroecuatorianas y montubias), y toda la población en general. Sin embargo, propuestas en sentido amplio o audiencias públicas que soliciten defensoras y defensores de derechos humanos se canalizan a través de la Secretaría de la Presidencia.

Los defensores de derechos humanos tienen participación en los tribunales de la Administración de Justicia y están legitimados para defender grupos vulnerables o intereses difusos y colectivos, o plantear acciones colectivas siempre y cuando estén acreditados como abogados por el Consejo de la Judicatura. En materia constitucional, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Social permite la comparecencia de cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa, la cual tiene la posibilidad de intervenir a través de un escrito de *amicus curiae*, que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia y de creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado. Asimismo, la ley en mención establece que podrá también intervenir en el proceso, en cualquier estado de la causa, como parte

Amicus curiae

²² Artículo 54.5 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

coadyuvante del accionado, cualquier persona natural o jurídica que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto u omisión que motivare la acción constitucional.

Informes sombra

En cuanto a la participación de defensoras y defensores de derechos humanos en organismos internacionales: en el caso del sistema interamericano, la participación se da a través de presentación de informes temáticos o presencia en audiencias con las relatorías, relatorías especiales y unidades temáticas. Además, las defensoras y defensores de derechos humanos tienen acceso a la participación a través de peticiones a nivel casuístico tal como determina el Reglamento de la CIDH. En el caso del sistema universal, participan y aportan con la elaboración de informes alternativos, sombra, o específicos en distintas materias que son presentados a los comités de Naciones Unidas suscritos por el Ecuador.

En los últimos años, se destaca la participación en diversas audiencias temáticas como: situación de defensores de derechos humanos, feminicidio en Ecuador, derechos humanos y pueblos indígenas en la CIDH. En esta última se tuvo la participación de la CONAIE.

Por último, en la jornada «Rastros de la Verdad», con relación al cumplimiento de 10 años de la presentación del Informe de la Comisión de la Verdad, donde se analizó la violencia del Estado y las violaciones a los derechos humanos ocurridas entre el período de 1984-2008, participaron diversas organizaciones defensoras de derechos humanos como la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos, la INREDH, Amazon Watch, el Centro de Derechos Económicos y Sociales, el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador, la Fundación TIAM, Terra Mater y el Pueblo Kichwa Sarayaku, Pueblo Sapara y el Pueblo Shuar Arutam²³.

1.4. Medidas de protección

Ataques contra los defensores de DD. HH.

Las posibles violaciones de derechos humanos ejercidas por el Estado hacia sus defensoras y defensores presentan un patrón de criminalización y persecución que consiste en el uso desproporcionado de la fuerza, falta del debido proceso, inicio de procesos penales, agresiones físicas y verbales, y hostigamiento. Con mayor énfasis se evidencia que, en el caso de las defensoras de derechos humanos, se presenta también violencia psicológica, simbólica y política, manifestada principalmente a través del control sobre su cuerpo, estigmatización, constreñimiento, degradación cultural y descalificación a su rol como actrices políticas,

²³ Vid. INREDH, *Audiencias temáticas de Derechos Humanos y pueblos indígenas en la CIDH*, de 4 de julio de 2017. <https://inredh.org/audiencias-tematicas-de-derechos-humanos-y-pueblos-indigenas-en-la-cidh/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

dirigentes y lideresas válidas en la escena pública. Esto se profundiza en función de la etnia, la clase y la edad.

De lo señalado, se identificaron cuatro patrones de violencia dirigida a defensores y defensoras de derechos humanos:

- i. Violencia física: agresiones, castigos corporales y lesiones.
- ii. Violencia psicológica: deshonra, descrédito, degradación o menosprecio cultural, humillación, intimidación, amenazas y vigilancia.
- iii. Violencia simbólica: producción o reproducción de mensajes que transmiten y naturalizan las relaciones de dominación y subordinación.
- iv. Violencia política: limitar, suspender o impedir el ejercicio de su cargo.

Estos tipos de violencia demuestran que las acciones de defensa y protección de derechos ponen en riesgo los derechos de quienes los defienden. Entre los casos de mayor relevancia suscitados en los últimos años se destacan los siguientes:

- Caso Guadalupe Llori: a inicios de la gestión del gobierno del expresidente Rafael Correa, uno de los casos de mayor vulneración de derechos humanos, sucedió en la parroquia Dayuma, provincia de Orellana. Desde 2005, las comunidades indígenas de Dayuma fueron afectadas por la contaminación petrolera. Este antecedente provocó que las comunidades exigieran al Estado reparación e inversión social en la localidad. Posteriormente, en 2007, las comunidades volvieron a movilizarse. Estas protestas incluyeron cierre de vías, toma de instalaciones, y cierre de las válvulas de producción petrolera.

En este contexto, la ex prefecta de la provincia Guadalupe Llori (actual presidenta de la Asamblea Nacional) inició un paro indígena y participó activamente en las protestas y en formulación de las demandas al Estado. A causa de ello fue privada de su libertad (en conjunto con 27 personas, incluidas 3 menores de edad) por más de diez meses, y acusada de sabotaje y terrorismo por «atentar contra las instalaciones petroleras»²⁴. Además, Guadalupe Llori fue objeto de varias descalificaciones públicas tales como: «Es peor que la Mama Lucha; es tan tontísima que no se puede hablar con ella».

²⁴ Vid. CALAPAQUI, KARLA, *Criminalización de la protesta. 2007-2015, las víctimas del correísmo*, DayumaEc, Quito, 2016, p. 62. <https://sobrevivientes.planv.com.ec/wp-content/uploads/2019/06/criminalizacionweb.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

- El Caso Dayuma fue uno de los primeros conflictos que tuvo que resolver el gobierno de Rafael Correa y que constituyó un fuerte remezón para la relación entre las organizaciones sociales de Orellana y el gobierno de la época, pues la respuesta gubernamental a las demandas sociales fue una desproporcionada represión y la iniciación de procesos penales a manifestantes. De acuerdo con las versiones de los manifestantes, ellos fueron violentados e interrogados sin la presencia de un abogado defensor²⁵. Este caso refleja el uso desproporcionado de la fuerza, la vulneración del derecho a la resistencia, la falta del debido proceso y la criminalización de la protesta social. Y en el caso particular de Guadalupe Llori, la violencia psicológica y simbólica debido a su género. La defensa de este caso se llevó a través de la justicia ordinaria.

- Caso Mery Zamora: Mery Zamora, profesora y dirigente de la Unión Nacional de Educadores, fue condenada a 8 años de prisión, bajo el tipo penal de sabotaje y terrorismo en 2010. Se argumentó que Mery Zamora había incitado a las y los estudiantes que participaron en una protesta estudiantil, interrumpiendo clases y obstaculizando vías²⁶. La profesora Zamora sufrió ataques mediáticos, campañas de desprestigio al expresidente Rafael Correa, que en repetidas ocasiones la descalificó. A estas agresiones se sumaron ataques de deshonra, puesto que el rostro de Mery Zamora fue usado para montajes de videos y fotografías de carácter sexual que circularon en las redes sociales²⁷. Finalmente, Zamora señaló los impactos que tuvo a nivel familiar y las amenazas que sufrió, al respecto señaló lo siguiente: «Mi hijo menor de 10 años ha tenido que llegar a la adolescencia con todo este proceso legal y las amenazas de por medio, hasta en su colegio. A mi madre le llegaban ramos de rosas y peluches con un mensaje que era: o te callas o, si no, ya sabes lo que le puede pasar»²⁸.

²⁵ Vid. SALAZAR DANIEL, «El derecho a la protesta social en Ecuador. La criminalización de los manifestantes persiste pese a las amnistías», en BERTONI, EDUARDO (Comp.). *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina*, Universidad de Palermo, Argentina, 2010, p. 138. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55745.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁶ Vid. BENAVIDES, GINA & REYES, CARLOS, *Horizonte de los Derechos Humanos, Ecuador 2014-2016*, UASB, Quito, 2018, p. 56. [https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6591/1/Derechos humanos.-Inf-2014-2016-s.pdf](https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6591/1/Derechos%20humanos.-Inf-2014-2016-s.pdf) (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁷ Vid. BENAVIDES, GINA & REYES, CARLOS, *Horizonte...*, cit.

²⁸ Vid. CALAPAQUI, KARLA, *Criminalización...*, cit., p. 155.

- Caso Luisa Lozano: uno de los pueblos indígenas que ha sufrido recurrentes violaciones de derechos humanos es el Pueblo Saraguro. En el marco de la Marcha Nacional por la Vida y Dignidad, convocada por la CONAIE en 2015, las y los dirigentes del Pueblo Saraguro fueron procesados y recibieron sanciones que implicaron: recibir capacitaciones, trabajo comunitario, multas (cuatro salarios básicos unificados, 1.500 dólares) y disculpas públicas a la Policía Nacional²⁹.

Entre los casos que más llamaron la atención pública estuvo el caso de Luisa Lozano, mujer indígena del pueblo Saraguro, madre de cuatro hijos, quien se desempeñaba como conserje de las escuelas Inti Raymi y Artesana. En 2015, Luisa Lozano fue procesada penalmente por el delito de paralización de servicios públicos. Lozano relató la violencia física y psicológica que sufrieron las mujeres que, incluso en estado de gestación, fueron arrastradas, pateadas, degradadas culturalmente por parte de las fuerzas policiales y militares al momento de la movilización³⁰.

La CONAIE denunció la violencia hacia personas adultas mayores, niños, niñas y mujeres que fueron golpeadas, arrastradas y despojadas de su vestimenta tradicional de forma violenta. Entre tanto, el Gobierno nacional con un alto contenido discriminatorio señaló al pueblo Saraguro como violento³¹. Este caso refleja el uso desproporcionado de la fuerza pública, la violencia física, psicológica y política hacia las defensoras de derechos humanos, y la discriminación en función de la etnia y la clase.

- Caso Ivonne Ramos: Ivonne Ramos³², en su trabajo con organizaciones a nivel nacional y particularmente en la Amazonía ecuatoriana, señaló las diversas vulneraciones de derechos humanos que ha sufrido en conjunto con sus compañeras indígenas y campesinas en territorio, destacando la violencia psicológica y física que el poder público ha proferido hacia las defensoras de derechos humanos. En 2013, con la tentativa de cierre de la organización Acción Ecológica sufrió agresiones de carácter sexual, persecución, intimidación y hostigamiento.

²⁹ Vid. ASTAÍZA, MERY, *Protestas indígenas y campesinas derivadas de políticas extractivistas: incorporación política y desdemocratización*, UASB, Quito, 2018, p. 76. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5973/1/T2465-MELA-Astaiza-Protestas.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³⁰ Vid. BENAVIDES, GINA & REYES, CARLOS, *Horizonte...*, cit., p. 34.

³¹ Vid. CALAPAQUI, KARLA, *Criminalización...*, cit., p. 95.

³² Coordinadora de Saramanta Warmikuna desde el 2012; una articulación de mujeres defensoras de los derechos de la naturaleza que forma parte de la Organización Acción Ecológica desde 1992.

Ramos advierte que una de las figuras de ataque es a través del anonimato, de la división y confrontación familiar y comunitaria. A través de una comunicación personal, Ivonne Ramos señaló que en territorio también ocurren hostigamientos, por ejemplo, en el caso de los Zaparas ocurrió la muerte de Ana-cleta, mujer Zapara asesinada ahorcada y violada en abril de 2017. También señaló el caso de Nema Grefa, amenazada de muerte por grupos indígenas de su comunidad a favor de la explotación petrolera (Ivonne Ramos, comunicación personal, 20 de septiembre de 2018)³³. Según Ramos, el hostigamiento, persecución y criminalización crecen principalmente para las figuras públicas más visibles y tienen recurrencia y vigencia gracias a la impunidad, puesto que pese a las denuncias no han existido respuestas de reparación y no repetición.

Es importante señalar que la Defensoría del Pueblo de Ecuador, en el marco de sus competencias, acompañó a defensores y defensoras de derechos humanos en la vigilancia del debido proceso en el marco de acciones judiciales o administrativas en las que se encontraban inmersos. Por ejemplo, en el caso específico del Pueblo Originario Kichwa de Santa Clara y de los derechos del río Piatúa esta institución presentó una acción de protección frente a la pretensión de construir una hidro-eléctrica en un río sagrado para este pueblo originario.

Por último, cabe señalar que los mecanismos de protección que proporciona la Defensoría del Pueblo en las Normas para la Promoción y Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza, se basan en acciones defensoriales estratégicas en coordinación con las instituciones del Estado competentes en cada materia y con organizaciones de la sociedad civil. La Defensoría del Pueblo, con base en las disposiciones de su ley orgánica y las atribuciones específicas de su estatuto orgánico, cuenta con mecanismos de promoción y protección de derechos humanos con atribuciones específicas. Estos mecanismos son integrados por funcionarios de la Defensoría del Pueblo y responden a la planificación estratégica de la institución, por lo que no tienen autonomía ni recursos propios, si no que se configuran por nombramientos que en su mayoría son permanentes y cargos de libre remoción.

³³ Vid. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR, *Cuestionario sobre la situación de las defensoras de los Derechos Humanos*, marzo 2021. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2991/1/DEPE-DPE-003-2021.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

La Constitución de la República de Ecuador instituye a la Defensoría del Pueblo de Ecuador como un órgano de control y observancia de derechos humanos, que goza de autonomía administrativa y financiera, conforme lo establece el artículo 214. Además, en respeto y observancia de los Principios de París (1.1§ xx), la Defensoría del Pueblo de Ecuador es una institución unipersonal, es decir, está dirigida por una máxima autoridad, la cual es designada por el pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Asimismo, el artículo 215 de la Carta Magna establece que la Defensoría del Pueblo de Ecuador tendrá como funciones la protección y la tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador, y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país, para lo cual cuenta con las siguientes atribuciones:

**Facultades y
funciones de la
INDH**

- i) el patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, *habeas corpus*, acceso a la información pública, *habeas data*, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados;
- ii) emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos;
- iii) investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos;
- iv) ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.

Con la finalidad de asegurar el eficaz ejercicio de las funciones de la Defensoría del Pueblo, la norma constitucional señala dentro del artículo 216 que «[L]a Defensora o Defensor del Pueblo tendrá fuero de Corte Nacional de Justicia y gozará de inmunidad en los términos que establezca la ley». En concordancia, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo señala que «La Defensora o Defensor del Pueblo tendrá fuero de Corte Nacional de Justicia y gozará de inmunidad durante el ejercicio de sus funciones; no será civil ni penalmente responsable por las opiniones que emita, ni por las decisiones o actos que realice en el ejercicio de sus funciones»³⁴.

³⁴ Suplemento 481, artículo 10, de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo tiene sus oficinas centrales en la ciudad de Quito, pero cuenta con 24 delegaciones, una en cada provincia del país. Además, tiene facultades para emitir censura pública en contra de los responsables, materiales o intelectuales, de actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos; así como realizar pronunciamientos públicos respecto de los casos sometidos a su consideración con criterios que pasan a constituir doctrina para la defensa de los derechos humanos.

Para el desarrollo de sus competencias, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establece los principios para su aplicación y la conformación de la estructura organizacional, además de los principios previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de los derechos humanos³⁵: a) independencia; b) autonomía; c) pluralismo; d) igualdad y no discriminación; e) plurinacionalidad; f) progresividad y no regresividad; g) interdependencia; h) informalidad, gratuidad y celeridad, y i) desconcentración.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo de Ecuador ha implementado los siguientes procesos en su estructura institucional para el cumplimiento de su misión, base de su planificación estratégica y modelo de gestión³⁶:

- **Gobernantes.** Son aquellos que orientan la gestión institucional a través de la formulación de políticas y planes estratégicos, la expedición de directrices para la dirección, control y articulación de la Defensoría del Pueblo a fin de asegurar un buen desempeño de la gestión institucional.
- **Sustantivos.** Son aquellos procesos que realizan las actividades esenciales para proveer de los servicios y productos que se ofrece a sus usuarios/as, los mismos que se enfocan a cumplir la misión, visión y objetivos estratégicos de la Defensoría del Pueblo.
- **Adjetivos.** Son aquellos procesos que proporcionan productos o servicios a los procesos gobernantes y sustantivos, se clasifican en procesos adjetivos de asesoría y de apoyo y permiten viabilizar la gestión institucional.
- **Desconcentrados.** Son procesos gobernantes en territorio, sustantivos y adjetivos, que ejecutan y generan productos y servicios en las instancias desconcentradas de la Defensoría del Pueblo. Los procesos desconcentrados están encaminados a generar productos y servicios directamente a ciudadanas y ciudadanos, en áreas geográficas establecidas conforme la

³⁵ Artículo 4 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

³⁶ *Vid.* DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR, *Resolución 09-DPE-CGAJ-2020. Reforma y codificación del estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos de la Defensoría del Pueblo*, de 12 de marzo de 2020, art. 6. https://www.dpe.gob.ec/wpcontent/dperesoluciones2020/resolucion_009.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

planificación territorial, contribuyendo al cumplimiento de la misión, visión y objetivos estratégicos institucionales.

En conclusión, si bien la Defensoría del Pueblo de Ecuador emite un Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos y de la Naturaleza en Ecuador, es necesario que el Estado tome en cuenta también las recomendaciones planteadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto a la elaboración de un programa de protección de defensoras y defensores de derechos humanos y a la creación de un modelo de análisis de riesgo y de un sistema de gestión de la información sobre la situación de prevención y protección frente a la criminalización y persecución que respondan al peligro particular que enfrenta cada uno de ellos en sus labores (1.1.4§ xi).

Informe anual

2.2. Problemática

En los últimos años, el trabajo de la Defensoría del Pueblo de Ecuador ha sido limitado por parte de diversas funciones del Estado como la Ejecutiva, Legislativa y Judicial, debido a la falta de asignación presupuestaria³⁷, y la injerencia y persecución por parte del Gobierno hacia defensoras y defensores de derechos humanos. En el marco de sus competencias, la institución ha observado y emitido pronunciamientos frente al incumplimiento del Estado y sus principales instituciones en cuanto a su mandato constitucional de garantizar, proteger y tutelar los derechos humanos en el país, en especial frente a la emergencia sanitaria provocada por la covid-19 y por los hechos registrados en el paro de octubre de 2019³⁸.

Falta de presupuesto e independencia económica

La inexistencia de una verdadera política pública de protección para defensores y defensoras limita los derechos humanos de libertad de asociación y reunión, dificultando su trabajo, ya que son perseguidos mediática y judicialmente. Las normas vigentes no se garantizan en la práctica y si bien la participación de defensoras y defensores en los últimos años ha sido activa y productiva, ha tenido que enfrentar persecución estatal y privada. La persecución y criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos se ha evidenciado en varios actos de violencia, existiendo varios casos en los que estos han sido judicializados y han llegado a estar privados de su libertad por haber ejercido su derecho a la libertad de expresión y reunión. La mayoría se desencadenó en el paro nacional referido previamente.

Persecución y criminalización de DD. HH.

³⁷ El presupuesto asignado a la Defensoría del Pueblo desde el Presupuesto General del Estado en los tres últimos años corresponde a los siguientes rubros: año 2018, \$ 14 410 429; año 2019, \$ 12 264 728, y para el año 2020 fue de \$ 11 556 362.

³⁸ Los pronunciamientos realizados por la Defensoría del Pueblo se encuentran en la página web, <https://www.dpc.gob.ec/category/pronunciamientos/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

A pesar de lo señalado anteriormente, esta institución trabajó conjunta y permanentemente con defensoras y defensores de derechos humanos de diversas organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales a favor de las personas más vulnerables para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos. Así, en el último año ha acompañado entre otras, a personas jubiladas a exigir el cobro de sus compensaciones; a personas afrodescendientes que trabajaban en condiciones de servidumbre; a personas con discapacidad que no han podido acceder a un trabajo digno; a personas con enfermedades raras y huérfanas, a las cuales no se les ha facilitado el acceso a sus medicamentos; a personas afectadas por cobros excesivos y abusivos de los servicios básicos; a mujeres lideresas para lograr la garantía del principio de paridad de género en los cargos de decisión pública, y a personas en contexto de movilidad para que se garanticen sus derechos.

8. EL SALVADOR¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de reunión y asociación; 1.3. Libertad de expresión; 1.4. Derechos de participación; 1.5. Medidas de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

Con la suscripción de los Acuerdos de Chapultepec, en el año de 1992 el Estado salvadoreño inició un profundo proceso de transformación democrática mediante la creación de institucionalidad y reformas normativas, entre las que destacó la adecuación de su ordenamiento interno a los estándares internacionales de garantía y respeto de derechos fundamentales. En esta dinámica de transformación se crea con rango constitucional la figura del PDDH, otorgándosele como entidad estatal un amplio mandato constitucional y legal², que esencialmente consiste en la supervisión de todos los órganos del Estado sin excepción alguna, sobre cómo con su comportamiento dan cumplimiento a las obligaciones internacionales adquiridas a partir de su adecuación a los estándares reconocidos de derechos humanos³.

Adecuación de su ordenamiento interno a los estándares internacionales de DD. HH.

¹ Abreviaturas: CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Corte IDH = Corte Interamericana de Derechos Humanos; DESCA = derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; FMLN = Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional; OSC = Organizaciones de la Sociedad Civil; PDDH = Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

² Las atribuciones constitucionales se encuentran reconocidas en el artículo 194.I, capítulo IV referente al Ministerio Público de la Constitución de la República.

³ En ese sentido, el reconocimiento explícito de derecho a defender derechos humanos y la adopción de garantías de protección de las defensoras y defensores de derechos humanos en el ordenamiento jurídico interno, se vuelve procedente a partir del amplio consenso regional e internacional que sobre la situación se tiene.

Sin embargo, previo a la existencia de la PDDH⁴ como entidad estatal competente en la tutela de derechos humanos, históricamente han existido diversas organizaciones sociales, como los Acuerdos de Paz, que representaron la finalización del conflicto político militar entre el Gobierno salvadoreño y los grupos de insurgencia agrupados en el FMLN. Fue un acontecimiento sociopolítico que marcó un resurgimiento de las organizaciones defensoras de derechos humanos, al incorporar nuevas demandas reivindicativas, consolidar las ya existentes y promover el surgimiento de nuevas organizaciones civiles para la promoción y defensa de derechos emergentes, como la conservación y rescate del medio ambiente; el reconocimiento de los pueblos originarios; la diversidad sexual; derechos de los consumidores, mujeres, niñez y adolescencia, entre otros.

Ausencia de normativa específica sobre defensores de DD. HH.

El papel que las OSC han desarrollado en la promoción y defensa de los derechos humanos ha estado reconocido desde hace varios años en los diferentes entornos políticos y sociales, pero sobre todo como resultado de la presión que la sociedad civil ha ejercido durante diferentes momentos de la realidad nacional. No obstante, en la actualidad aun es una deuda pendiente por parte del Estado salvadoreño dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas internacionalmente, para que dicho reconocimiento trascienda a la esfera jurídica a través de la promulgación de una normativa específica que proteja y garantice la labor que desarrollan las y los defensores de derechos humanos, así como la adopción de mecanismos definidos e integrales de protección y garantía, que reduzcan y eliminen los riesgos que tradicionalmente ha representado el ejercicio de la labor de defensa de derechos humanos en el país.

Defensores de DD. HH., grupo vulnerable y tipo penal agravado

Aunque se reconocen importantes avances en temas de institucionalidad y gobernabilidad democrática, derivados de los Acuerdos de Paz, como la reforma al artículo 30 del Código Penal⁵, es una deuda pendiente la creación de una normativa integral que ampare el trabajo de los defensores. Cabe señalar que la ausencia de mecanismos que garanticen la protección de este grupo vulnerable fue observada por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, durante la visita académica de 8 de febrero de 2018, quien destacó la inexistencia de mecanismos de

⁴ La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos fue creada en virtud de las reformas constitucionales, promulgadas como resultado de los Acuerdos de Paz, en consecuencia del Acuerdo de Ginebra del 04 de abril de 1990, y la Agenda de Caracas del 21 de mayo del citado año.

⁵ En donde se establece como agravante de la responsabilidad penal que la comisión delictiva sea motivada por la labor de la víctima en el ámbito de la defensa de los derechos humanos https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073013525_archivo_documento_legislativo.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

protección y la vulnerabilidad de las personas defensoras de derechos humanos en El Salvador⁶.

El reconocimiento del derecho a defender derechos humanos surge como construcción jurídica luego de intensos debates entre la comunidad internacional, que derivó en la aprobación de la Declaración de Defensores de las Naciones Unidas (1.1.1§ xx). Instrumento que, si bien ha marcado un punto trascendente de partida al reconocimiento y protección de los derechos de las defensoras y defensores de derechos humanos en algunos países del mundo, no debe quedarse a un nivel declarativo únicamente.

A nivel regional, ya se ha trascendido este nivel declarativo y en varios países de Latinoamérica se pueden advertir diferentes estrategias y mecanismos que tiene como objetivo la protección y prevención de agresiones a los derechos de los defensores de derechos humanos. Sin embargo, en El Salvador aún no se cuenta con una ley, política pública o mecanismo específico que procure la protección de manera integral a la labor que desarrollan los defensores de derechos humanos. El déficit del Estado en esta materia se ha visto reflejado en el actuar de algunas instituciones públicas, que en atención a sus atribuciones se ven involucradas en acciones de prevención y protección de la ciudadanía, quienes carecen de registros específicos, protocolos de actuación y de investigación de casos cometidos contra defensores de derechos humanos debido a la labor que desarrollan.

Así las cosas, y ante la falta de una normativa específica, la labor de defensa y promoción de derechos que desarrollan los defensores de derechos humanos en el país ha venido desarrollándose bajo el sustento general de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución⁷, la que en sus artículos 6 y 7 consagra el reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de expresión y difusión del pensamiento, así como del derecho de libre asociación⁸.

Ahora bien, la situación e impulso de reformas, así como la elaboración de instrumentos normativos y mecanismos de protección,

**Reconocimiento del
derecho a defender
DD. HH.**

**Proyecto/iniciativa
de ley para
defensores de
DD. HH.**

⁶ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos defensores de los derechos*, Michel Forst, *Observaciones sobre las comunicaciones transmitidas a los gobiernos y respuestas recibidas*, Anexo, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/37/51/Add.1, de 16 de febrero de 2018, párrs. 170-174.

⁷ Constitución de la República de El Salvador, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 15 de diciembre de 1983, mediante Decreto Número 38.

⁸ Artículo 6: «Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subviertan el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución, pero lo que haciendo uso de él, infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometan». Artículo 7: «Los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente y a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación. /No podrá limitarse ni impedirse a una persona el ejercicio de cualquier actividad lícita, por el hecho de no pertenecer a una asociación».

ha sido un trabajo mayoritariamente asumido por OSC. Se presentaron a la Asamblea Legislativa dos propuestas de ley para el reconocimiento, protección y garantía de los defensores de derechos humanos y del derecho a defender derechos. Una de dichas propuestas fue presentada por la Fundación Democracia Transparencia Justicia, denominada Ley para la Protección de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos. Otra es la iniciativa denominada Ley para el Reconocimiento y la Protección Integral de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y para la Garantía del Derecho a Defender Derechos, la cual fue presentada desde el 6 de septiembre de 2018.

La propuesta fue impulsada por la Mesa por el Derecho a Defender Derechos Humanos, espacio articulado por organizaciones y personas defensoras de derechos humanos, la cual desde 2016 promueve acciones para la protección integral de las personas que defienden derechos humanos en el país, desde una perspectiva jurídica que permita garantizar el reconocimiento y su derecho a defender derechos. En esta línea, una de las acciones de la mesa es generar, promover y proponer un anteproyecto de ley con el propósito de que se reconozca y proteja de manera integral a quienes defienden derechos.

En el mes de diciembre de 2019, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa (período legislativo, 2018-2021)⁹ inició el estudio y consultas de la normativa propuesta, citando para ello a diversas OSC a fin de conocer sus aportes. La fase consultiva se dio por finalizada en el mes de enero de 2021¹⁰. Dicho proyecto no pasó a discusión y aprobación del pleno legislativo que finalizó su período de funciones el 30 de abril de 2021.

Finalmente, el 19 de mayo de 2021, se hizo pública la información de que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa (Período legislativo 2021-2024) decidió mandar a archivo el proyecto de ley para el reconocimiento y protección integral de las personas defensoras de derechos humanos y la garantía de derecho a defender derechos, decisión que ha provocado el desconcierto de las organizaciones que promovieron la propuesta, al considerar que la decisión de la comisión legislativa desconoce el trabajo que desde el año 2017 han venido desarrollando diversas organización y colectivos articulados en la Mesa por el Derecho a Defender Derechos.

Los riesgos identificados como amenazas a la vida, la seguridad e integridad, hostigamientos y ataques digitales, la criminalización de la labor de defensa de derechos humanos y el uso arbitrario del derecho penal, la estigmatización y la descalificación en razón de la labor que se realiza, son solo algunas de las causas que han motivado la creación

Normativa sobre defensores de DD. HH. y voluntad política

Ataques contra los defensores de DD. HH.

⁹ <https://www.asamblea.gob.sv/node/7009> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

¹⁰ <https://www.asamblea.gob.sv/node/9889> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

de convenios, tratados y protocolos en el derecho internacional de los derechos humanos, de los cuales El Salvador es suscriptor y, en consecuencia, adquirente de responsabilidades que lo mandatan a ejercer esta labor mediante la toma de medidas administrativas y la creación de normativa específica que garantice la prevención de posibles amenazas contra quienes se dedican a la defensa de los derechos humanos, así como la promoción de campañas informativas, de sensibilización y adopción de todas las medidas necesarias en las diferentes órganos e instituciones del Estado.

Esta estigmatización y deslegitimación del trabajo en defensa de los derechos humanos ha sido padecido incluso por la propia PDDH a través de cuestionamientos realizados por diversos sectores de la sociedad y ataques que pretenden desacreditar sus recomendaciones o el resultado de sus investigaciones. Todo esto a pesar de su amplio mandato legal y de ser un órgano constitucional con una función claramente determinada, cual es la de supervisar a todos los órganos del Estado salvadoreño, sobre cómo con su comportamiento dan cumplimiento a sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos.

Durante la visita *in loco* que realizó la CIDH del 2 al 4 de diciembre de 2019 para observar la situación de derechos humanos en el país, reconoció que recibió información respecto a una serie de preocupaciones en el ambiente de garantías para el ejercicio de la libertad de expresión, entre las que se mencionaron un discurso estigmatizante en redes sociales contra personas defensoras de derechos humanos, medios de comunicación y periodistas¹¹. En ese sentido, a través de un comunicado de prensa, la CIDH recomendó evitar la estigmatización y la desacreditación de periodistas y defensores, asegurando que las declaraciones de las autoridades sean respetuosas de su labor¹².

Por otra parte, diversos órganos de Naciones Unidas han mostrado su preocupación respecto a las agresiones sistemáticas que soportan los defensores de derechos humanos en El Salvador:

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

- Comité de Derechos Humanos

El comité ha mostrado su preocupación debido a los actos de violencia e intimidación contra las personas defensoras de derechos humanos, así como por la falta de medidas para su protección. Asimismo, recordó que el Estado debe garantizar asistencia y protección efectivas a estas personas que sean víctimas de actos de amenazas, violencia e intimidación, y garantizar que puedan llevar a cabo su trabajo en condiciones adecuadas, incluyendo a través del reconocimiento del derecho a defender

¹¹ Vid. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/335.asp> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

¹² Vid. CIDH, *Comunicado de prensa 335/19*, de 27 de diciembre de 2019.

los derechos humanos por parte de personas, organizaciones y colectivos, de la adopción de medidas legislativas especiales para su protección, y de la implementación efectiva de medidas cautelares. También ha destacado la insuficiencia de los recursos humanos y financieros asignados a la PDDH, así como las injerencias y ataques contra la institución y el bajo porcentaje de implementación de sus resoluciones¹³, cuestiones que el Consejo de Derechos Humanos a través de diversas relatorías especial ha advertido anteriormente¹⁴.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

El comité ha mostrado su preocupación respecto al acoso y la discriminación, la violencia y el asesinato de los defensores de los derechos humanos de las mujeres y el hecho de que muchos de esos casos no se hayan llevado a juicio. En ese sentido, el comité recomendó al Estado que a) acelere la investigación y el enjuiciamiento de todos los actos de hostigamiento y discriminación, violencia y asesinato de defensores de los derechos humanos de las mujeres; ofrezca una reparación a las víctimas y establezca un registro de esos incidentes en la Fiscalía General; b) fomente la sensibilización acerca de la contribución de los defensores de los derechos humanos de las mujeres a la realización de los derechos de la mujer y adopte las medidas legislativas y prácticas necesarias para evitar los ataques y las amenazas contra los defensores de los derechos humanos de las mujeres y brindarles protección; c) intensifique la colaboración entre el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer y las redes de defensores de los derechos humanos de las mujeres¹⁵.

¹³ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de El Salvador*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/SLV/CO/7, de 9 de mayo de 2018, párrs. 7, 8, 37 y 37.

¹⁴ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul Adición Misión a El Salvador*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/23/43/Add.1, de 24 de mayo de 2013, párr. 120; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer; sus causas y consecuencias, Sra. Rashida Manjoo Adición Misión de seguimiento a El Salvador*, A/HRC/17/26/Add.2, Asamblea General, Naciones Unidas, de 14 de febrero de 2011, párr. 77.c.iv.

¹⁵ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados de El Salvador*, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas, CEDAW/C/SLV/CO/8-9, de 9 de marzo de 2017, párrs. 16-17.

- Comité contra la Tortura

El comité ha expresado su preocupación por las denuncias sobre actos de acoso y amenazas de muerte sufridos por los defensores de los derechos humanos, y por el hecho de que esos actos queden impunes, asimismo, constató que desde el 2009 la PDDH ha contado con un presupuesto insuficiente y ha padecido diversas injerencias y amenazas durante sus investigaciones. En ese sentido, el comité recomendó al Estado adoptar medidas eficaces para combatir los casos de acoso y amenazas de muerte sufridos por los defensores de los derechos humanos. Además, recomendó que diera el seguimiento adecuado a las recomendaciones de la PDDH y fortaleciera el nexo entre sus actividades, procedimientos de denuncia de esta dependencia y otros mecanismos oficiales de vigilancia de modo que se resuelvan efectivamente los problemas encontrados¹⁶.

- Consejo de Derechos Humanos

La Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha mostrado su preocupación respecto a las diversas amenazas y hostigamientos a defensores de derechos humanos que obstaculizan y estigmatizan su trabajo. En ese sentido, la Relatora Especial recomendó al Estado: a) proteger a los defensores de los derechos humanos, por ejemplo, mediante marcos jurídicos apropiados y políticas públicas adecuadas; b) garantizar que las personas y los grupos que participen en la reintegración y la rehabilitación de los pandilleros no sean objeto de persecución penal y puedan trabajar sin temor y sin ser estigmatizados¹⁷.

Por último, cabe señalar que los tres ciclos del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas¹⁸ cuentan con recomendaciones a El

**Examen Periódico
Universal**

¹⁶ Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 19 de la convención observaciones finales del Comité contra la Tortura, El Salvador*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/SLV/CO/2, de 9 de diciembre de 2009, párrs. 26-27.

¹⁷ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de su misión a El Salvador*, A/HRC/38/44/Add.2, Asamblea General, Naciones Unidas, de 7 de diciembre de 2018, párrs. 86 y 111.

¹⁸ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, El Salvador*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/43/5, 2 de enero de 2020; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, El Salvador*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/28/5, de 17 de noviembre de 2014; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico*

Salvador relacionadas con la protección de los defensores de derechos humanos, así como la investigación de los ataques sufridos.

1.2. Libertad de reunión y asociación

Criminalización de los defensores de DD. HH.

La Constitución, en su artículo 7, reconoce el derecho de asociación libre y de reunión pacífica para cualquier objeto lícito. Sin embargo, no existe en El Salvador una ley que regule la libertad de reunión. Entendido este derecho como la potestad que tienen los individuos de reunirse para constituir una persona jurídica, con sustantividad propia y diferente de los asociados, y tiene a la consecución de determinados fines, sean estos económicos, sociales, culturales, políticos, etc. Por su parte, la jurisprudencia de la SC ha establecido que, al tratarse de una libertad pública, el derecho de reunión no está sometido a ningún tipo de permisos o autorizaciones previas de la autoridad administrativa. A pesar de lo anterior, se ha señalado por diversas OSC la utilización del derecho penal como herramienta de criminalización de la labor de defensa de derechos humanos.

Derecho de asociación

Sobre el derecho de asociación, al igual que muchos otros, se tiene que este deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua. De ahí que el ejercicio de dicho derecho se traduzca en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia, un objeto lícito y una cierta continuidad y permanencia, habrán de servir al logro de los fines, a la realización de las actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas. Es así como de esta forma surgen los partidos políticos, sindicatos, asociaciones y colegios profesionales, sociedades mercantiles, fundaciones culturales, de beneficencia y de ayuda mutua, comités de lucha y de defensa, centros y clubes deportivos, etc. Las asociaciones existentes en la vida política, económica, social y cultural del país son reflejo del ejercicio del derecho consignado en el artículo 7 de la Constitución de la República¹⁹. El ejercicio efectivo del derecho de asociación ha permitido la existencia jurídica de las OSC cuya labor es la promoción y defensa de los derechos humanos en El Salvador.

El surgimiento de cada organización se ve envuelto por acontecimientos sociales, políticos o económicos específicos, así como por los distintos problemas estructurales en la sociedad como la desigualdad, pobreza y violaciones graves a los derechos humanos. Circunstancias que han motivado a la ciudadanía a organizarse en la defensa de los derechos y ejercitar la libertad de asociación a través de la creación de OSC. Estas organizaciones como expresiones asociativas

Universal, El Salvador, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/14/5, de 18 de marzo de 2010.

¹⁹ *Vid.* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, *Sentencia de Amparo, 1197-2002*, Sala de lo Constitucional, de 19 de mayo de 2004.

y de participación cívica y ciudadana, tienen un espacio ganado y una influencia en diversos sectores de la sociedad.

A partir del período de postguerra, se han venido dando una serie de transformaciones, tanto a nivel social, político, económico y jurídico. En este último aspecto se creó la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro²⁰, cuerpo normativo que vino a regular esta clase de organización, no solo en cuanto a la constitución, sino también su funcionamiento, organización, administración y fiscalización. Los requisitos para formar una organización, con independencia de la denominación jurídica que adopte, los encontramos establecidos en la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, que fundamentalmente son de carácter legal y contable. Sus fuentes de financiación son diversas y se pueden acceder a través de fondos privados y públicos.

Respecto al uso adecuado de los fondos que reciben, es el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Impuestos Internos, la dependencia que fiscaliza y vigila su correcto uso (artículos 35 y 36 de la ley), además de los controles contables y financieros que deben de llevar para efectos de inscripción de conformidad con el artículo 27 del Reglamento de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro²¹. El funcionamiento interno de las asociaciones se rige a partir de lo establecido en sus estatutos que constituyen la norma interna a observar y son de obligatorio cumplimiento, tal como lo estipulan los artículos 8 y 28.1 de la ley.

Ahora bien, la declaratoria de utilidad pública ha constituido una piedra angular en el desarrollo de muchas asociaciones civiles a lo largo de los años en nuestro país, ya que ofrece algunas ventajas de carácter fiscal, como lo es la exención de declaración al impuesto sobre la renta. Sin embargo, dicha declaratoria únicamente procede previa calificación que realiza la Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda²².

Una corporación, fundación u otra organización sin fines de lucro constituida, puede solicitar ante el Ministerio de Hacienda una súplica a la Dirección General de Impuestos Internos para que se exima del impuesto, ya que estas, conforme al artículo 32.4 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, están exentas del pago del impuesto sobre la renta,

**Constitución,
funcionamiento y
financiamiento de
las OSC**

**Declaratoria de
utilidad pública y
beneficios fiscales**

²⁰ <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/0F68583C-C9BA-4034-9869-313E31898248.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²¹ Art. 27. Las Asociaciones y las Fundaciones están obligadas a enviar al Registro, dentro de los dos meses siguientes al cierre de su ejercicio económico el Balance General y Estados Financieros debidamente dictaminados por Auditor para efectos de inscripción.

²² Al respecto de dicha declaratoria, el artículo 7 de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro regula que «[L]as asociaciones y fundaciones podrán ser declaradas de utilidad pública, previa calificación de la Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda [...]».

Leyes e interpretaciones que obstaculizan y desalientan el trabajo en defensa de los DD. HH.

para lo cual deben presentar un escrito dirigido a la Dirección General solicitando la calificación de asociación o fundación sin fines de lucro de acuerdo al artículo 6 para la exoneración del pago de impuestos.

En este punto, debe observarse los graves señalamientos que a través de algunos funcionarios públicos se han realizado en cuanto a la exención de impuestos al amparo de dicha declaratoria por parte de algunas asociaciones y fundaciones, pues dichos señalamientos, muchas veces constituyen una criminalización y persecución debido a su labor y cuestionamiento crítico al manejo de fondos públicos y exigencia de transparencia en su uso²³. A estos señalamientos, se suman las dificultades señaladas por OSC, debido a los largos procesos que conlleva el proceso de registro y la obtención de la personalidad jurídica, así como los costos involucrados y los factores extralegales, incluida la violencia y la discriminación que dificultan el ejercicio de su libertad de asociación.

1.3. Libertad de expresión

La libertad de expresión y difusión del pensamiento se encuentra ampliamente reconocido en la Constitución (artículo 6), y su alcance «no se limita a la exteriorización de los propios argumentos, sino que (sobre todo en el mundo contemporáneo) se extiende a lo que clásicamente se denomina libertad de prensa, y que, en puridad jurídica, desde un plano subjetivo, constituye el derecho de información»²⁴.

El ejercicio democrático de promoción y defensa de derechos humanos que realizan diferentes OSC, así como defensoras y defensores de derechos humanos en el país (ante la ausencia de un mecanismo y normativa específica), ha venido desarrollándose bajo el sustento general de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, así como de los diferentes instrumentos y mecanismos internacionales vinculantes para el Estado en materia de derechos humanos.

Este derecho conlleva el ejercicio de distintos derechos que se interrelacionan entre sí, en atención a los principios, ampliamente desarrollados, de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión resulta imprescindible para la defensa de los derechos y libertades fundamentales, es por ello por lo que, a criterio de la Relatoría Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, la Declaración sobre Defensores procura proteger las funciones de vigilancia y promoción de defensores y defensoras, «reconociendo

²³ <https://diarioelsalvador.com/el-estado-no-recibio-88-4-millones-en-cinco-anos-por-beneficio-a-las-ong/132706/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁴ Vid. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, *Sentencia 15-96*, Sala de lo Constitucional, de 14 de febrero de 1997.

su derecho a obtener y difundir información relativa al disfrute de los derechos humanos» (1.1.1 § lxii).

La libertad de expresión es un derecho con una doble vertiente que incluye la facultad de externar su propia opinión, así como del derecho de poder recibir o buscar información. En este sentido, la labor del periodismo se vuelve en un instrumento de invaluable valor en las sociedades democráticas y su ejercicio debe estar ajeno de injerencia y ataques que socaven su independencia editorial y pongan en situación de riesgo la seguridad e integridad de quienes ejercen profesionalmente la labor de informar.

En el ejercicio de la labor periodística, uno de los aspectos que causa más preocupación son los riesgos que corren en nuestro país las y los periodistas y demás trabajadores de los medios de comunicación, pues en años del conflicto y post conflicto armado se han reportado casos de atentados contra sus vidas, amenazas o intimidaciones como consecuencia de su trabajo. De igual manera, se tiene en cuenta que la precariedad laboral y de seguridad social incide negativamente en el ejercicio de la profesión periodística. En el caso de las mujeres periodistas, esta situación se agrava pues están sujetas a violencia basada en estereotipos de género, acoso sexual y prácticas discriminatorias²⁵.

Esta procuraduría retoma lo expresado por la CIDH²⁶, en relación con el derecho que tienen los diferentes tipos de medios de comunicación respecto a ser reconocidos y poder tener acceso, en condiciones de equidad, a todas las plataformas de transmisión disponibles, incluyendo el nuevo dividendo digital. De lo que se trata es de lograr una mayor diversidad en el proceso de la comunicación, con lo cual deben darse las condiciones para que pueda existir una verdadera radiodifusión pública independiente del poder político, una radio privada comercial o comunitaria libre, vigorosa e independiente.

Vulnerabilidad y riesgos de los trabajadores de los medios de comunicación

1.4. Derechos de participación

La participación ciudadana en los espacios de toma de decisiones se encuentra relacionado con otros derechos y libertades fundamentales constitucionalmente reconocidas como son la libertad de expresión y de asociación. A pesar de los avances desde la firma de los Acuerdos de Paz y de la importancia que representa la participación de la sociedad civil en la hechura de políticas públicas y decisiones de interés general, los espacios para que los actores de la sociedad civil participen y

²⁵ Vid. PDDH, *Diagnóstico sobre el entorno de trabajo de las mujeres periodistas y comunicadoras sociales en el Salvador*, 2018. http://www.pddh.gob.sv/wp-content/uploads/2018/01/DIAGNO%CC%81STICO_MUJERES_PERIODISTAS_Y_COMUNICADORAS_ESA.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁶ Vid. CIDH, *Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de 30 de diciembre de 2009, párrs. 68-69.

OSC y defensa de los DD. HH.

expongan sus inquietudes sobre problemáticas de derechos humanos, se ven reducidos en el Estado.

Desde la PDDH siempre se ha reconocido el papel fundamental que actores y las OSC desempeñan en la promoción y defensa de los derechos humanos, así como la necesidad de poder contar con espacios de participación democráticos y pluralistas en los que se garanticen la libertad de expresión y opinión. Por ello, en atención a las facultades del artículo 12.8 de la ley especial de esta institución²⁷, se han conformado diferentes mesas temáticas de carácter permanente adscritas orgánicamente a las procuradurías adjuntas con temática específicas.

La conformación de las mesas temáticas responde a la necesidad de ir creando, a partir de la institucionalidad y la formulación de planes estratégicos, mecanismos de participación ciudadana que contribuyan a realizar acciones de coordinación, análisis e incidencia política a favor de determinados temas prioritarios en materia de derechos humanos, como son medio ambiente, memoria histórica, protección de periodistas, adultos mayores, población LGTBI, personas con discapacidad, temática de VIH y derechos humanos, entre otras. Asimismo, y bajo esta misma dinámica, se da acompañamiento a espacios articulados de participación ciudadana creados a partir de iniciativas de OSC como es la Mesa por el Derecho a Defender Derechos.

Ahora bien, las OSC en nuestro país han logrado encontrar canales de comunicación y organización para incidir en las discusiones y toma de decisiones que puedan afectar derechos humanos. Algunos de los mecanismos que desarrollan las organizaciones para influir en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, políticas y de formulación de normativa los ejecutan a través de su participación en consultas y opiniones sobre proyectos de ley en estudio, diferentes formas de contraloría social, participación en foros y conferencias, observatorios ciudadanos, presentación de anteproyectos de ley²⁸, participación ciudadana en procesos judiciales²⁹, entre otras.

²⁷ Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, artículo 12.8. «Crear, fomentar y desarrollar nexos de comunicación y cooperación con organismos de promoción y defensa de los Derechos Humanos, gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales y con diversos sectores de la vida nacional».

²⁸ La presentación de anteproyectos de ley se efectúa a través del impulso de funcionarios con iniciativa de ley, tal como lo dispone artículo 133 de la Constitución de la República.

²⁹ El artículo 107 del Código Procesal Penal, otorga legitimidad procesal a través de la figura jurídica del querellante a ciudadanos y asociaciones: «[...] También podrán querrellar todo ciudadano o cualquier asociación de ciudadanos legalmente constituida, cuando se trate de delitos oficiales y delitos cometidos por funcionarios y empleados públicos, agentes de autoridad y autoridad pública que implique una grave y directa violación a los Derechos Humanos fundamentales, los que se cometan contra el ejercicio del sufragio, o cuando se trate de delitos que afecten intereses difusos o de la colectividad en su conjunto».

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública³⁰ inspiró en el año 2013, como parte del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, la formulación de la Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública³¹, la cual buscaba asegurar la participación de los distintos sectores de la población y, en particular, la equidad en la participación de hombres y mujeres.

En síntesis, la política giró como lineamiento general que todas las instituciones del Ejecutivo impulsaran el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión gubernamental, destinando recursos, así como creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social. También contempló entre las formas y mecanismos de participación los consejos consultivos y foros, audiencias públicas, la contraloría social, planificación institucional y atención de conflictos.

1.5. Medidas de protección

La labor de defensa de los derechos humanos históricamente se ha desarrollado en un ambiente hostil, que únicamente varía en cuanto a la gravedad y tipo de agresión a la que se exponen las OSC y los defensores de derechos humanos. Esta persistencia, en cuanto a la situación y condiciones en las cuales han desarrollado la labor las defensoras y defensores, ha venido siendo observada por organismos internacionales de derechos humanos, y no se circunscribe únicamente a un espacio temporal reciente, sino que se extienden a diferentes momentos en la historia de El Salvador³².

No obstante el panorama que se vislumbra no sea favorable a la labor que desarrollan las OSC y defensoras de derechos humanos, no se han logrado los concesos políticos necesarios, por lo que aún no se cuenta con mecanismos específicos que garanticen el efectivo ejercicio de la defensa de derechos, así como de la institucionalidad que se encargue de proteger

Ataques contra los defensores de DD. HH.

Normativa sobre defensores de DD. HH. y voluntad política

³⁰ Vid. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, junio de 2009, Lisboa, Portugal.

³¹ <http://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2013/12/politica-participacion-ciudadana.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³² Bastaría citar para efectos de ejemplos, en el caso de El Salvador, la persistente impunidad que ha existido en los asesinatos de personas defensoras como Marcelo Rivera, Ramiro Rivera y Dora Sorto, tres ambientalistas y defensores asesinados en los años 2009 y 2011, por defender el medio ambiente y luchar contra la minería metálica. Así como la criminalización entre los años 2015 y 2017 de las defensoras ambientalistas de Santo Tomás por la defensa de sus territorios frente a la explotación y tala indiscriminada de árboles por la empresa constructora Robles. Igualmente, el proceso de criminalización contra defensores del derecho al agua de Tacuba, que permanece abierto desde el año 2010.

a quienes despliegan dicha labor de las amenazas y a restablecer su goce de derechos ante eventuales afectaciones a consecuencia de su labor.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco Normativo

La Constitución de la República es enfática al señalar el alcance de la potestad conferida al PDDH, en su artículo 194.I.I: «velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos»³³. Asimismo, otorga un catálogo de atribuciones que puede resumirse en la de fiscalizar la actividad del Estado en sus diferentes manifestaciones, bajo el parámetro de cumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos.

La PDDH ha reconocido el papel fundamental que actores y las OSC desempeñan en la promoción y defensa de los derechos humanos, así como la necesidad de poder contar con espacios democráticos y pluralistas que garanticen la libertad de expresión y opinión. Por ello, en atención a las facultades que el ordinal 8 del artículo 12 de la Ley Especial de esta institución³⁴ le ha conferido a la PDDH, ha conformado diferentes mesas temáticas de carácter permanente adscritas orgánicamente a las diferentes procuradurías adjuntas específicas.

La PDDH tiene líneas de trabajo definidas en lo que respecta a la tutela y promoción de derechos humanos, las cuales ya se encuentra reguladas en su ley orgánica y los reglamentos de funciones³⁵. Las atribuciones conferidas para la tutela de derechos humanos son amplias y pueden abarcar desde la supervisión directa, el monitoreo permanente, la activación de instancias, la presentación de recursos, requerimientos de informes, emisión de medidas cautelares, formulación de recomendaciones, opinión sobre iniciativas legales, etc.

³³ Los artículos 11 y 12 de la Ley de la PDDH establecen las atribuciones del procurador/a, destacando que la más importante es velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos. Esta es una atribución genérica, bajo la cual se pueden incluir extensivamente las demás atribuciones descritas en la norma constitucional.

³⁴ Ley de la PDDH, artículo 12.8 «Crear, fomentar y desarrollar nexos de comunicación y cooperación con organismos de promoción y defensa de los Derechos humanos, gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales y con diversos sectores de la vida nacional».

³⁵ Reglamento para la Aplicación de los Procedimientos del Sistema de Protección de Derechos Humanos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

2.2. Problemática

Esta PDDH no ha estado exenta de señalamientos que desconocen sus atribuciones y autonomía, o que estigmatizan la defensa de los derechos fundamentales con diversos calificativos, como «defensores de delincuentes», o que la misma responde a intereses particulares e incluso políticos. Ataques que, lastimosamente, se han venido dando en diferentes momentos de la vida política del país, lo cual ha motivado los pronunciamientos de organismos internacionales de derechos humanos³⁶.

**Desacreditación
y campañas de
difamación pública**

Asimismo, la respuesta al amplio mandato y funciones conferidas, así como la concreción de las apuestas estratégicas requieren dotar a esta procuraduría de un presupuesto institucional que permita responder adecuadamente y ofrecer servicios con efectividad, calidad y calidez a la población salvadoreña, para lograr una mayor incidencia en la protección de las personas y la institucionalidad del Estado.

**Falta de presupuesto
e independencia
económica**

³⁶ <https://cdhcm.org.mx/2021/05/pronunciamiento-del-consejo-rector-de-la-federacion-iberoamericana-del-ombudsman-fio-respecto-a-los-ataques-a-la-procuraduria-para-la-defensa-de-los-derechos-humanos/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

9. ESPAÑA¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Derechos de participación, reunión y libertad de expresión; 1.4. Medidas de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco General

La Constitución española, en su artículo 10.2, establece que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados en España». La CE reconoce los siguientes derechos: el derecho de participación (artículo 9.2); la libertad de expresión (artículo 20), y el derecho de reunión (artículo 21). Por su parte, dentro del Título I de la Constitución están consagrados los derechos y deberes fundamentales, en donde se encuentran derechos como la dignidad de la persona (artículo 10.1); el derecho a la nacionalidad (artículo 11.2); la igualdad ante la ley (artículo 14); el derecho a la vida (artículo 15); la libertad ideológica, religiosa y de culto (artículo 16); el derecho a la libertad y a la seguridad (artículo 17), etc.

En la actualidad no existe una normativa específica sobre los defensores de los derechos humanos. Sin embargo, sí existe una institución pública cuyo mandato constitucional es precisamente la defensa de los derechos humanos: el Defensor del Pueblo. El Defensor

**Ausencia de
normativa específica**

¹ Abreviaturas: CE = Constitución española; INDH = Institución Nacional de Derechos Humanos; INE = Instituto Nacional de Estadística; LODP = Ley Orgánica del Defensor del Pueblo; LOSC = Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana; MNP = Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; ODS = Objetivos del Desarrollo Sostenible; OSC = Organizaciones de la sociedad civil; SPT = Subcomité para la Prevención de la Tortura; TEDH = Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

del Pueblo se rige por la LODP 3/1981, de 6 de abril. Además, hay una serie de leyes relacionadas con la regulación de las organizaciones no gubernamentales donde se incluye a organizaciones que velan por la defensa de los derechos humanos. La Ley del Tercer Sector de Acción Social 43/2015, de 9 de octubre, está dedicada a las entidades del Tercer Sector de Acción Social con el objetivo de reforzar su capacidad como interlocutoras ante la Administración General del Estado. La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, se dirige a todas las asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico.

Leyes e interpretaciones que obstaculizan y desalientan el trabajo en defensa de los DD. HH.

El mayor problema al que tienen que hacer frente los defensores de los derechos humanos en España está relacionado con la libertad de expresión. En 2015 el Congreso aprobó la LOSC y una reforma del Código Penal, que entraron en vigor el 1 de julio del mismo año. Organizaciones como Amnistía Internacional criticaron que la LOSC amplió la potestad sancionadora de la Administración y el hecho de que cuente con numerosas imprecisiones legales favorece a su juicio la discrecionalidad policial, provoca autocensura informativa y desmovilización ciudadana².

Un 70 % de las sanciones impuestas bajo la Ley de Seguridad Ciudadana (entre 2013 y 2018) se refieren al artículo 36.6 (desobediencia o resistencia a la autoridad) y al artículo 37.4 (faltas de respeto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad). El artículo 578 del Código Penal (relativo a la prohibición del «enaltecimiento» del terrorismo y la «humillación de las víctimas de los delitos terroristas») también ha sido objeto de numerosos debates, ya que el número de sentencias condenatorias ha aumentado considerablemente en los últimos años y es percibido por algunos sectores como una autocensura cada vez mayor y, en general, un efecto inhibitorio en la libertad de expresión en España. Tras los atentados terroristas de París de enero de 2015, se amplió el ámbito de aplicación del artículo 578 a aquellas difusiones públicas de «mensajes o consignas» relacionados con el «enaltecimiento» del terrorismo a través de internet.

Por su parte, el TEDH ha condenado a España seis veces desde 2010 por no haber investigado exhaustivamente denuncias sobre torturas cometidas durante detenciones incommunicadas. En ese sentido, en 2009, se creó en España el MNP, como resultado de la firma y ratificación por España del Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor en 2006, con el objetivo de prevenir la tortura y los malos tratos mediante un sistema de visitas periódicas a lugares de privación de libertad que llevan a cabo un órgano

² Vid. AMNISTÍA INTERNACIONAL, *España: activistas sociales y el derecho a la información, en el punto de mira. Análisis sobre la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana*, Madrid, de 30 de junio de 2017.

internacional (el SPT) y los mecanismos nacionales. Cabe señalar que el Defensor del Pueblo tiene la condición de MNP en España.

Por último, los últimos dos ciclos del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas cuentan con recomendaciones al Estado que están relacionadas con la protección de los defensores de derechos humanos y la obligación del Estado de garantizar un entorno propicio para el trabajo en defensa de los derechos humanos. En particular, le fue recomendado al Estado: i) adoptar todas las medidas necesarias, también legislativas, para garantizar la protección de las defensoras de los derechos humanos contra la violencia y la estigmatización³, y ii) reforzar el compromiso del Gobierno de garantizar los derechos fundamentales a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación, y seguir cooperando con la sociedad civil, en particular con los defensores de los derechos humanos, tomando disposiciones adicionales a fin de crear un entorno favorable para los miembros de las organizaciones de la sociedad civil⁴.

**Examen Periódico
Universal**

1.2. Libertad de asociación

La libertad de asociación en España, de acuerdo con el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, es la libertad de toda persona a fundar una asociación o formar parte de ella. Este derecho fundamental también posee una vertiente negativa, ya que en él se comprende la libertad de no asociarse o la de dejar de pertenecer a cierta asociación. Por tanto, bajo la rúbrica de este derecho se contempla una expresión de la voluntad de varios individuos para crear una asociación mediante la que perseguir unos determinados objetivos, pudiendo fijar sus fines, organización y régimen interno. Pero también el derecho a no ser obligado a pertenecer a ninguna asociación (STC 5/1981, de 13 de febrero).

Actualmente, la libertad de asociación se encuentra regulada por el artículo 22 de la CE y por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Ahora bien, pese a ser expresiones de la voluntad de las personas y encaminadas a un determinado fin, el artículo 22 CE no contempla las asociaciones en forma de partidos políticos, sindicatos, colegios y organizaciones profesionales. Respecto de estas, la Ley Orgánica 1/2002 actúa supletoriamente. Por otro lado, quedan excluidas del ámbito de las citadas normas las sociedades con ánimo de lucro. Del mismo modo, existe un límite constitucional a la creación de asociaciones, quedando prohibidas aquellas con fines

³ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal España*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/44/7, de 18 de marzo de 2020, párrs. 73, 150.22 y 150.104.

⁴ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal España*, Asamblea General, Naciones Unidas A/HRC/29/8, de 13 de abril de 2015, párr. 131.109.

ilícitos, las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar (artículos 22.2 y 5 CE y artículos 2.7 y 8 Ley Orgánica 1/2002).

Así, en relación con todas las asociaciones no mencionadas en el apartado anterior, la legislación española establece que, en cuanto a la titularidad del derecho, podrán asociarse las personas físicas con capacidad de obrar no sometidas a ninguna condición legal para el ejercicio del derecho; los menores de edad de más de catorce años con consentimiento de sus padres y las personas jurídicas. De acuerdo con la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, todos los extranjeros tienen derecho de asociación en las mismas condiciones que los españoles.

Requisitos para el registro e inscripción de OSC

En lo referido a la constitución de una asociación, de acuerdo con los artículos 5 a 10 de la Ley Orgánica 1/2002, una vez reunidas tres o más personas ejerciendo su libre voluntad y con facultad de autoorganización (STC 218/1988, de 22 de noviembre), se produce la constitución, con la consiguiente adquisición de la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar, mediante otorgamiento del acta fundacional, que recoge los datos personales de los promotores, el acuerdo de constitución y los estatutos aprobados.

Posteriormente, se deberá proceder a la inscripción registral a los solos efectos de publicidad y como garantía frente a terceros (artículo 22.3 CE y artículos 5.2 y 10 Ley Orgánica 1/2002). De no hacerlo, los asociados responderán personal y solidariamente de las obligaciones contraídas.

Medidas de fomento

Finalmente, en cuanto a las medidas de fomento, la Administración pública puede promover el desarrollo de asociaciones que persigan finalidades de interés general (artículo 32.1 a) Ley Orgánica 1/2002) en beneficio de cualquier ciudadano, pudiendo establecer convenios de colaboración con ellas. Estas son las asociaciones de utilidad pública, en las que se encuadran las asociaciones mencionadas en el apartado anterior, que poseen un régimen especial (artículos 31 a 36 de la Ley Orgánica 1/2002) por el que deben ser declaradas como tal; estar inscritas en el Registro y dando cumplimiento efectivo a sus fines ininterrumpidamente; rendir cuentas anuales sobre su patrimonio, situación financiera e ingresos públicos percibidos; presentar una memoria descriptiva de las actividades realizadas, y facilitar a las administraciones públicas los informes que estas les requieran. Este tipo de asociaciones gozan, además, de beneficios tales como subvenciones, exenciones y beneficios fiscales atendiendo a sus actividades y sujetas a la normativa general de subvenciones públicas.

1.3. Derechos de participación, reunión y libertad de expresión

Derechos de participación

El derecho de participación está recogido en el artículo 9.2 de la CE, donde se expone que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos

que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Esta suerte de deber de los poderes públicos por promover un contexto legislativo favorable a la participación en los ámbitos políticos, económico, culturales y sociales, actúa en consonancia con el artículo 14 de la Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos sobre la responsabilidad del Estado en poner de manifiesto los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos.

Por otra parte, el artículo 20 de la CE menciona la libertad de expresión en su primer apartado: «Se reconocen y protegen los derechos: a) a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción». En este sentido, el artículo 6 de la Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos (1.1.1§ xx) no se vería excluido en su cumplimiento en el ordenamiento jurídico español, ya que hay un reconocimiento general sobre el derecho a libertad de expresión, si bien es cierto que no se hace una referencia explícita a los defensores de los derechos humanos.

Libertad de expresión

El artículo 21.1 y en el artículo 21.2 de la CE se reconoce el derecho de reunión (haciendo un especial énfasis en que dicha reunión sea «pacífica y sin armas»), que en principio no requiere de una autorización previa. En el supuesto de que las reuniones tengan lugar en espacio público, se habrá de dar comunicación previa a la autoridad, que solamente podrá prohibirlas cuando se den razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

Libertad de reunión

El artículo 162 de la CE fija que el Defensor del Pueblo (así como otras instituciones estatales) está legitimado para interponer el recurso de inconstitucionalidad y el recurso de amparo. El Defensor puede actuar sobre asuntos generales de la Justicia, pero no puede examinar quejas sobre casos individuales de los que haya conocido o conozca un juez. En el supuesto de asuntos generales de la Justicia, el Defensor colabora con el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado.

Si bien el ordenamiento jurídico español no hace una mención explícita sobre los defensores de los derechos humanos en el marco del derecho de participación, el contexto legal existente permite que los defensores de los derechos humanos en España (ya sean ciudadanos de la sociedad civil, personas físicas, etc.) puedan llevar a cabo su actividad de acuerdo con los principios y las garantías que se recogen en la Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos.

1.4. Medidas de protección

Contrariamente a la premisa de la que se parte, en España no es frecuente que los defensores de derechos humanos sufran agresiones contra el ejercicio de su labor y mucho menos que estas puedan atentarse contra su

vida e integridad. Es por esto por lo que apenas encontramos datos que puedan mostrar estadísticamente los casos en los que se producen los crímenes contemplados en el indicador ODS 16.10.1, es decir, los casos verificados de asesinato, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura.

Sin embargo, es posible que en un futuro podamos contar con un análisis de la evolución del cumplimiento de esta meta ODS en concreto, ya que el INE está elaborando un informe desglosando uno a uno los Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por el momento, este objetivo se encuentra en estado de exploración de fuentes de datos, por lo que es presumible que pronto pueda estar disponible más información.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que en el Código Penal español se encuentran tipificados todos los delitos de amenazas, agresiones físicas, presiones, intimidaciones, represalias, castigos, sanciones injustificadas, homicidios y asesinatos, etc., y, dado que no son frecuentes las agresiones contra los defensores de derechos humanos, esta podría considerarse protección suficiente.

No obstante, de acuerdo con el artículo 55.c de Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, existe un servicio especial encargado de proteger a la persona del defensor y a la institución, constituido por todos los policías adscritos al servicio del Defensor del Pueblo. Este servicio especial funciona de acuerdo con la normativa reguladora del Cuerpo Nacional de Policía, por tratarse de un servicio dentro del cuerpo.

Finalmente, como protección jurídica y de conformidad con el artículo 6 de la LODP, tanto el defensor del pueblo como los adjuntos no se encuentran sujetos a mandato imperativo alguno ni reciben instrucciones de ninguna autoridad; gozan de inviolabilidad, por lo que no podrán ser detenidos, expedientados, multados, perseguidos o juzgados por las opiniones que formulen o a los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, y, mientras permanezcan ejerciendo las competencias inherentes a su cargo, solo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito, correspondiendo la decisión sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio exclusivamente a la Sala de lo Penal del TSJ.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

El Defensor del Pueblo es una institución creada por primera vez en España por la CE de 1978, en vigor, concretamente por su artículo 54, para la defensa de los derechos fundamentales y la supervisión de la

actividad de la Administración. De conformidad con el citado artículo, la CE establece una reserva de ley orgánica para la regulación de este órgano constitucional, configurado como alto comisionado de las Cortes Generales, promulgándose así la LODP 3/1981, de 6 de abril.

Este marco jurídico se completa con el Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983. Así, en virtud de la normativa citada, para referirnos a la independencia del Defensor y las medidas destinadas a preservar dicha independencia y garantizar el ejercicio de sus funciones en la defensa de los derechos humanos, debemos acudir al artículo 6 de la LODP y al artículo 2 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo.

En ese sentido, el Defensor del Pueblo en España es, como queda dicho, el alto comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos fundamentales comprendidos en el Título I de la Constitución española (artículo 54). A tal efecto, el Defensor del Pueblo podrá supervisar la actividad de la Administración, así como dar cuenta de ello a las Cortes Generales. Además, de acuerdo con el artículo 7.3 de la Ley 2/2014, el Defensor del Pueblo es la INDH en España, carácter reconocido de manera oficial por Naciones Unidas. Por ello, esta institución se encarga de proteger y promover los derechos humanos en el país.

Cualquier ciudadano puede acudir al Defensor del Pueblo para solicitar su intervención (gratuita) para que investigue cualquier actuación de la Administración Pública española o sus agentes, presuntamente irregular. Asimismo, el Defensor del Pueblo puede intervenir de oficio en casos que lleguen a su conocimiento, aunque no se haya presentado queja sobre ellos. El Defensor del Pueblo está capacitado para supervisar la actividad de la Administración Pública y para desempeñar dicha tarea tiene autonomía y no está sujeto a ningún tipo de mandato imperativo (artículo 6.1 de la LODP). Asimismo, goza de inviolabilidad (artículo 6.2 LODP). El artículo 7 estipula que es incompatible la condición de defensor con todo mandato representativo.

El artículo 28 de la LODP explica las interacciones del Defensor del Pueblo con los órganos representativos y legislativos. Aunque el Defensor no tiene competencia para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, sí puede sugerir modificaciones sobre los criterios utilizados para la producción de estos. Además, en el segundo apartado del mismo artículo se dice que, si tras una investigación llevada a cabo por el Defensor se llegase a la conclusión de que el cumplimiento riguroso de una norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, el Defensor podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración en cuestión su modificación.

Funciones y facultades de la INDH

Como INDH, el Defensor del Pueblo está en contacto frecuente con Naciones Unidas y desarrolla relaciones de colaboración y asistencia técnica con otras instituciones nacionales homólogas de otros Estados. El Defensor del Pueblo también facilita de forma independiente el seguimiento que periódicamente llevan a cabo organizaciones internacionales sobre la situación en España de los derechos humanos. El Defensor del Pueblo de España tiene, además, condición de MNP desde finales de 2009 (a través de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, que introdujo una disposición final única en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo).

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 54 de la CE, el Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales, está designado por estas y, según los artículos 2.1 y 32.1 LODP, el defensor del pueblo será elegido por las Cortes Generales, se dirigirá a ellas a través de los presidentes del Congreso y del Senado y deberá rendir cuentas anualmente de la gestión realizada a las Cortes mediante un informe que presentará ante las mismas cuando se hallen reunidas en período ordinario de sesiones. Por otro lado, los artículos 2.2 y 2.3 de la LODP, establecen que las Cortes Generales deberán designar una Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo, informar a los respectivos plenos cuando sea necesario y proponer a los plenos el candidato o candidatas al cargo.

**Independencia de la
INDH**

En cuanto a esto, cabe realizar una consideración especial, ya que, de dichos preceptos de la LODP, que desarrollan por mandato constitucional y acorde con la literalidad de la CE la figura del Defensor del Pueblo, podría advertirse una cierta relación de dependencia, contrariamente a lo establecido por el estatuto personal del defensor. Debemos, pues, aclarar que sobre todo ello prevalece el estatuto de gran independencia de la INDH configurado por la LODP y que le confiere la total independencia a su titular. Ello se deriva, fundamentalmente, del artículo 6.1 LODP, que afirma que «[E]l Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio».

Por otro lado, el Defensor del Pueblo es también oficialmente la INDH para la protección de los derechos humanos en España, ostentando un Estatuto A, lo que significa que Naciones Unidas reconoce que el Defensor del Pueblo de España realiza un pleno cumplimiento de los Principios de París relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos como institución nacional de derechos humanos (1.1.1§ xxi), o, lo que es lo mismo, la ONU garantiza la plena independencia y pluralismo de la institución.

**Incompatible con
todo mandato
representativo**

Por último, es el artículo 7.1 y 7.2 de la LODP, el precepto que actúa como garante total de la independencia política y también económico-social en la figura del defensor, al establecer que «la condición de

defensor del pueblo es incompatible con todo mandato representativo; con todo cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración Pública; con la afiliación a un partido político o el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación, y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral».

En otras palabras, el cargo de defensor es incompatible con cualquier otra actividad profesional y, en especial, con puestos participativos de cualquier modo en la función pública y, por ello, posee un plazo limitado a 10 días, contados desde su nombramiento, para cesar en cualquier actividad incompatible antes de proceder a la toma de posesión. En conclusión, tras el análisis efectuado de los preceptos recogidos en la Constitución, la ley orgánica y el reglamento de desarrollo, podemos afirmar sin lugar a duda que tanto la institución del Defensor del Pueblo de España como la persona que ostenta el cargo de defensor gozan de una total independencia en el ejercicio de sus funciones.

2.2. Problemática

Como se puede advertir del apartado anterior, la defensoría del pueblo de España goza de reconocimiento institucional y tiene plena autonomía para desempeñar sus funciones, por lo que se puede aseverar que actualmente la institución no cuenta con elementos que dificulten su labor.

Sin embargo, y con motivo de tener presente las vulnerabilidades a las que puede estar sujeta la institución, se considera importante recordar las recomendaciones que en su momento el Comité contra la Desaparición Forzada y el Comité contra la Tortura le realizaron al Estado en relación con la obligación del Estado de velar por que la defensoría del pueblo cuente con los recursos financieros, de personal y técnicos suficientes para cumplir con su mandato en todo el país⁵.

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

⁵ Vid. COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *Observaciones finales sobre el informe presentado por España en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Naciones Unidas, CED/C/ESP/CO/1, de 12 de diciembre de 2013, párrs. 27-28; COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención*, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura, España*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/ESP/CO/5, de 9 de diciembre de 2009, párr. 29.

10. GUATEMALA¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Derechos de participación, de reunión y libertad de expresión; 1.4. Medidas de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

No existe un reconocimiento taxativo del derecho a defender derechos humanos, ni normativa específica sobre defensores. Sin embargo, la CPRG establece la protección de las personas, su vida, libertad, justicia, seguridad, paz y desarrollo integral (artículos 1 y 2), un catálogo de derechos humanos (título II) y la inclusión de cualquier otro que no esté explícito en el texto constitucional (artículo 44), puntualizando que, como Estado libre, independiente y soberano, se organiza para garantizar el goce de sus derechos y libertades a sus habitantes (artículo 140). Asimismo, la CPRG establece la preeminencia del derecho internacional sobre el nacional en materia de derechos humanos (artículo 46). Sin embargo, la importancia y reconocimiento del defensor de derechos humanos se llevó a cabo mediante el Acuerdo

**Ausencia de
normativa específica**

¹ Abreviaturas: AG = Acuerdo Gubernativo; AM = Acuerdo Ministerial; CC = Corte de Constitucionalidad; CDH = Comisión de Derechos Humanos; CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Corte IDH = Corte Interamericana de Derechos Humanos; CPRG = Constitución Política de la República de Guatemala; CSJ = Corte Suprema de Justicia; CT = Código de Trabajo; DPPS = División de Protección a Personas y Seguridad; EPU = Examen Periódico Universal; LAEPC = Ley 1/86 de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad; LCDH y PDH = Ley 54/96 de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos; LONG = Ley 4/2020 de Organizaciones no Gubernamentales; LOP = Ley 7 de Orden Público; MP = Ministerio Público; MINUGUA = Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala; MTPS = Ministerio de Trabajo y Previsión Social; ONG = Organización/es No Gubernamental/es; PDH = Procuraduría de los Derechos Humanos/Procurador de los Derechos Humanos; PNC = Policía Nacional Civil; PPPDDH = Política Pública para la Protección de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos; REPEJU = Registro de las Personas Jurídicas; SAT = Superintendencia de Administración Tributaria.

Global sobre Derechos Humanos², en donde se enfatizó la importancia de las instituciones y entidades nacionales de protección y promoción de los derechos humanos.

Ahora bien, respecto a los defensores colectivos de derechos humanos, el Decreto 106 que recoge el Código Civil, establece como personas jurídicas a las asociaciones sin fines de lucro, normando también la inscripción de asociaciones civiles en los municipios donde se constituyan (artículos 15.3 y 18). El pasado 28 de febrero de 2020 se aprobó el Decreto 4/2020 de la LONG³, la cual regula el control y la fiscalización por parte del Estado sobre las ONG⁴, estableciendo que los estatutos de estas deben armonizarse con la LONG (artículo 1).

1.1. Marco general

La Corte IDH, en la sentencia que resolvió el Caso Defensor de Derechos Humanos contra Guatemala (1.1.4§ ii), señaló un contexto de amenazas y agresiones contra personas defensoras de derechos humanos que producía un entorno desfavorable para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos en Guatemala; en buena parte derivado del conflicto armado interno que se desarrolló entre 1962 y 1996, durante el cual se eliminó a los dirigentes que quisieron formar organizaciones de defensa de derechos humanos. Concluyó que, posterior a la firma de la paz (el 29 de diciembre de 1996), las personas defensoras siguieron siendo objeto de amenazas y ataques, generando una particular situación de vulnerabilidad. Esta sentencia estableció la obligación de que Guatemala implemente una PPPDDH⁵.

Por su parte, la CIDH ha emitido en los últimos años diversos comunicados de prensa en donde se condenan las amenazas, la criminalización, los ataques y asesinatos de defensores de derechos humanos⁶. Cabe señalar que, la CIDH, desde el año 2001, detectó con

Entorno y ataques contra los defensores de DD. HH.

² Firmado el 29 de marzo de 1994 en México D.F., entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y el Gobierno de Guatemala. Es parte integrante del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, signada el 29 de diciembre de 1996 e integra la Ley 52/2005 Marco, para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, de 3 de agosto de 2005.

³ Aprobado el 28 de febrero de 2020, reforma el Decreto 02/2003 y el Decreto Ley 106, Código Civil. La CC había otorgado amparo provisional, el 2 de marzo 2020, a organizaciones de derechos humanos, a través de los expedientes 859-2020, 860-2020, 895-2020, 896-2020, 904-2020, 905-2020 y 1029-2020, suspendiendo su entrada en vigor. Sin embargo, la CC lo revocó el 12 de mayo de 2021, por lo que entró en vigor el 17 de mayo de 2021. De conformidad con el procedimiento establecido, el Organismo Ejecutivo emitió el reglamento de la ley, a través de AG 157/2021, de 30 de julio de 2021

⁴ El artículo 20 del Reglamento de la LONG (AG 157/2021, de 30 de julio de 2021) se refiere a vigilancia de parte de diversas instituciones del Estado sobre las ONG.

⁵ Vid. CORTE IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros contra Guatemala. Sentencia de 28 de agosto de 2014*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C Núm. 283, párrs. 262-263.

⁶ Vid. CIDH, *Comunicado de Prensa 230/18, de 31 de octubre de 2018*; CIDH, *Comunicado de Prensa 137/18, de 27 de junio de 2018*; CIDH, *Comunicado de Prensa*

profunda preocupación el aumento de amenazas y ataques contra los defensores de los derechos humanos en Guatemala y que estos ataques siguen aumentando sostenidamente desde entonces, siendo la CIDH testigo no solo del incremento en el número de amenazas y ataques a los defensores de derechos humanos, sino también de una intensificación en la gravedad de dichos ataques⁷.

Por otro lado, el informe final de la MINUGUA⁸ señaló que había recibido denuncias de ataques contra defensores de derechos humanos, tanto personas individuales como instituciones, incluida la PDH. Señaló también que, muchas veces las agresiones se comenten por agentes no estatales con la participación y tolerancia de agentes del Estado.

En general, las denuncias se concentran en amenazas e intimidación, agresiones físicas y psicológicas, vigilancia y persecución, así como asesinatos e incluso desapariciones forzadas. Recientemente se ha implementado el uso indebido del derecho penal contra defensores de derechos humanos, fenómeno conocido como criminalización, como desarrolla la CIDH en su informe de 2015 (1.1.3§ iii).

Por otra parte, diversos órganos de Naciones Unidas han mostrado su preocupación respecto a las agresiones sistemáticas que soportan los defensores de derechos humanos en Guatemala:

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El comité ha resaltado los actos de violencia, amenazas y atentados contra la vida cometidos en contra de defensores de derechos humanos. En particular, respecto al uso indebido del proceso penal para la criminalización de los defensores. Asimismo, el comité ha notado con preocupación la existencia de campañas de difamación en los medios de comunicación en contra de los defensores de derechos humanos. En ese sentido, el comité le ha recomendado al Estado que a) investigue de manera exhaustiva, imparcial y efectiva todas las denuncias de atentados contra la vida, la integridad física y libertad, así como de actos de violencia, amenazas, hostigamiento, intimidación, acoso y difamación cometidos contra defensores; b) con la participación efectiva de la sociedad civil, acelere el proceso de elaboración y aprobación de la PPPDDH; c) adopte medidas efectivas

114/17, de 4 de agosto de 2017; CIDH, *Comunicado de Prensa 88/17*, de 30 de junio de 2017.

⁷ Vid. CIDH, *Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 21 rev., de 6 de abril de 2001, Capítulo VI, párr. 26.

⁸ La MINUGUA fue creada el 20 de enero de 1977 como parte de los compromisos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, *Vid. MINUGUA, Informe Final, Asesoría en Derechos Humanos*, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, de 15 de noviembre de 2004, párrs. 31, 34 y 81.

y oportunas para prevenir actos de acoso, hostigamiento, descalificación y criminalización en contra de defensores⁹.

Previamente, el comité ya había expresado su preocupación ante la persistencia de ataques y amenazas en contra de los defensores de derechos humanos. Desde el año 2015, el comité observó que se utilizaban desproporcionadamente los procesos penales tales como terrorismo, secuestro, instigación a delinquir y asociación ilícita, en contra de los defensores de derechos humanos. En conclusión, el comité ha recomendado desde 2015 la adopción y plena implementación de un mecanismo efectivo de protección de los defensores para que se investigue y sancione a los responsables de los ataques en su contra¹⁰. Cabe señalar que la mayor parte de las recomendaciones hechas por el comité son reiteraciones de las recomendaciones hechas en 2010¹¹.

- Comité contra la Tortura

El comité ha mostrado preocupación ante el aumento significativo de las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas, que van desde estigmatización, difamación, amenazas y hostigamientos hasta criminalización de sus actividades y asesinatos. En conclusión, en el año 2018 el comité reiteró sus recomendaciones anteriores¹² e instó al Estado a: a) adoptar e implementar una política pública de protección a personas defensoras de derechos humanos; b) asegurar la

⁹ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 16° y 17° combinados de Guatemala*, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, CERD/C/GTM/CO/16-17, de 27 de mayo de 2019, párrs. 27-28.

¹⁰ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 14.° y 15.° combinados de Guatemala*, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, CERD/C/GTM/CO/14-15, de 12 de junio de 2015, párr. 15.

¹¹ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Guatemala*, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, CERD/C/GTM/CO/12-13, de 29 de marzo de 2010, párr. 9.

¹² Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención, conclusiones y recomendaciones del comité contra la tortura, Guatemala*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/GTM/CO/4, de 25 de julio de 2006, párr. 12; COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Guatemala, aprobadas por el Comité en su 50° periodo de sesiones (6 a 31 de mayo de 2013)*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/GTM/CO/5-6, de 24 de junio de 2013, párr. 14.

investigación pronta, exhaustiva y eficaz de todas las amenazas y ataques cometidos contra defensores de derechos humanos y periodistas, y reducir la impunidad; c) garantizar que no se use el sistema de justicia penal para atacar a los defensores; d) dotar de los recursos y capacitación necesaria a los organismos existentes con mandato de protección, de manera que respondan de manera coordinada y con la debida diligencia¹³.

- Comité de Derechos Humanos

El comité ha mostrado su preocupación ante los actos de intimidación de los que ha sido objeto el PDH en el ejercicio de sus funciones, y que motivaron el otorgamiento en 2017 de una medida cautelar de la CIDH. Además, señaló que el presupuesto de la PDH no ha aumentado desde 2014 y que sus asignaciones sufren retrasos. Además, destacó el aumento de los actos de violencia, criminalización, intimidación y estigmatización, y la elevada tasa de asesinatos e impunidad que existe en perjuicio de los defensores de derechos humanos. Por último, el comité ha mostrado una seria preocupación respecto de las iniciativas de ley relativas a actos terroristas, al orden público y a ONG. En ese sentido, el comité ha instado al Estado a: a) aprobar e implementar una PPPDDH y a reconocer públicamente, y sensibilizar a la población, acerca de la legitimidad de las actividades de los defensores; b) dotar de los recursos necesarios a los organismos existentes con el fin de mejorar el análisis y la respuesta del Estado a los ataques a defensores, periodistas y sindicalistas; c) intensificar sus esfuerzos para asegurar que se investiguen todos los ataques, los autores sean llevados ante la justicia y las víctimas reciban reparación integral; d) velar por el respeto de las garantías del debido proceso en los casos de defensores acusados de delitos; e) velar por que cualquier restricción del derecho a la libertad de opinión y de expresión o del derecho de reunión o asociación cumpla plenamente con las estrictas exigencias establecidas en el PIDCP¹⁴.

Cabe señalar que, la preocupación y las recomendaciones manifestadas por el comité respecto a los altos índices de violencia y agresiones en contra de los defensores de derechos

¹³ Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Guatemala*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/GTM/CO/7, de 26 de diciembre de 2018, párrs. 38-39.

¹⁴ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Guatemala*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/GTM/CO/4, de 7 de mayo de 2018, párrs. 4, 5, 36 y 37.

humanos y la falta de mecanismos de protección efectivos son reiteraciones que desde el 2012 el comité le ha manifestado al Estado¹⁵.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

El comité ha observado que las defensoras de los derechos humanos en el Estado son cada vez más objeto de agresiones, impunidad, violencia sexual, intimidación, estigmatización, penalización de sus actividades, detenciones ilegales y campañas de difamación. En ese sentido, el comité ha recomendado al Estado que a) garantice la protección de las defensoras de los Derechos humanos, en particular mediante la aprobación y aplicación de la PPPDDH; b) vele por la pronta investigación, el enjuiciamiento y el castigo de todos los abusos contra las defensoras, teniendo en cuenta los riesgos específicos con que se enfrentan las mujeres; c) garantice que las defensoras de los derechos humanos puedan realizar libremente su labor¹⁶.

- Consejo de Derechos Humanos

En su informe de 2009, se comunicaban las denuncias de violaciones de derechos humanos que afectaban a más de 170 defensores, un tercio de los cuales eran mujeres, a unas 100 organizaciones y hasta al personal de la PDH, agresiones que ascienden al doble de las registradas en los últimos cinco años. Cabe señalar que, estos alarmantes aumentos en los niveles de asesinatos, ataques, amenazas, intimidación, hostigamiento y criminalización en contra de los defensores habían sido advertidos desde 2002¹⁷, 2006¹⁸ y reiteradas

¹⁵ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Guatemala*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/GTM/CO/3, de 19 de abril de 2012, párr. 22.

¹⁶ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados de Guatemala*, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas, CEDAW/C/GTM/CO/8-9, de 22 de noviembre de 2017, párrs. 28 y 29.

¹⁷ Vid. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, en virtud de la resolución 2000/61 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición, Misión a Guatemala*, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, E/CN.4/2003/104/Add.1, de 20 de febrero de 2003, párrs. 206-280.

¹⁸ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial, Philip Alston, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Los derechos humanos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y ejecuciones sumarias, Misión a Guatemala, 21 a 25 de agosto de 2006*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/4/20/Add.2, de 19 de febrero de 2007, párr. 35.

en 2007¹⁹. En ese sentido, el informe de 2009 insistió en recomendarle al Estado a tomar medidas para reconocer, valorar y legitimar políticamente la labor de los defensores de derechos humanos y a proporcionar al PDH apoyo político y recursos suficientes para cumplir con su trabajo en defensa de los derechos humanos²⁰.

Por último, cabe señalar que los tres ciclos del Examen Periódico Universal²¹ de Naciones Unidas cuentan con recomendaciones a Guatemala relacionadas con la protección a defensores, así como la investigación de los ataques sufridos. Ha recomendado la creación de PPPDDH, poniendo énfasis en la participación directa de esta población en su elaboración, con la finalidad de que respondan a sus necesidades y se cuente con un enfoque de género, de multiculturalidad y atienda las especificidades de cada caso.

**Examen Periódico
Universal**

1.2. Libertad de asociación

El derecho de asociación está reconocido en la CPRG (artículo 34), pero es violado por la LONG debido a las injerencias arbitrarias en las ONG que contempla, así como represalias contra sus actividades si estas son consideradas «contra el orden público». Asimismo, la injerencia en los recursos de las ONG riñe con los estándares internacionales, pues las ONG ya rendían cuentas ante la SAT, el MTPS y el de Gobernación²², además de la Superintendencia de Bancos. La LONG les impone a las ONG la obligación de inscribirse en el REPEJU²³ del Ministerio de Gobernación²⁴ (artículos 5 y 10) y presentar actualización de documentación con la aprobación de la ley (artículo 23 y 36 del

**Leyes e
interpretaciones
que obstaculizan
y desalientan el
trabajo en defensa
de los DD. HH.**

¹⁹ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada «consejo de derechos humanos»*, Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Misión Guatemala, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/4/41/Add.1, de 20 de febrero de 2007, párrs. 96 y 109.

²⁰ Vid. ASAMBLEA GENERAL, *Promoción y protección de todos los Derechos Humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, informe de la Sra. Hina Jilani*, Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos, Misión Guatemala, Naciones Unidas, A/HRC/10/12/Add.3, de 16 de febrero de 2009, párrs. 20, 25, 90, 97 y 98.

²¹ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Guatemala*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/37/9, de 2 de enero de 2018; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Guatemala*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/22/8, de 31 de diciembre de 2012; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Guatemala*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/8/38, de 29 de mayo de 2008.

²² En el cual se encuentra el REPEJU.

²³ Que sería un registro centralizado de ONG, fundaciones, asociaciones, etc.

²⁴ Correspondiente al Ministerio del Interior en otros países.

Reglamento de la LONG); también se regularon nuevas disposiciones que obligan a las ONG a inscribirse ante otras instituciones del Estado: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SAT (artículo 14 bis) y, quienes administren, reciban o custodien recursos del presupuesto nacional, en la Contraloría General de Cuentas²⁵ (artículos 10 y 15 bis); también establece que las ONG deben rendir cuentas al MTPS (artículo 11), y las obliga a publicar balance general de cada ejercicio contable (artículo 14). Por último, la ley del presupuesto que se aprueba cada año en el Congreso de la República, identifica a las ONG que reciben fondos del Estado, mismas que son auditables. Además, las organizaciones o países donantes realizan sus propias auditorías para la rendición de cuentas de las organizaciones que los reciben.

Por otro lado, la LONG señala que las ONG creadas en otro país, que quieran actuar en Guatemala, deben inscribirse y registrarse en el REPEJU, así como en el Ministerio de Relaciones Exteriores (artículos 1, 5 bis y 10); y se establece control sobre las donaciones (artículo 15) con la obligación de depositar los fondos en el sistema bancario nacional en cuentas a nombre de la ONG (artículo 17). La LONG establece que, si las ONG utilizan sus fondos para alterar el orden público, serán inmediatamente canceladas y sus directivos imputados conforme la legislación penal (artículos 13, 16, 19 y 21). Cabe señalar que la LONG no indica qué significa orden público ni cómo se altera²⁶. En consecuencia, la discrecionalidad con la que cuentan las autoridades del Estado para interpretar lo conceptos como «alteración del orden público» genera un nivel preocupante de incertidumbre jurídica sobre el trabajo de las ONG.

Acoso fiscal-administrativo

Por último, el Reglamento de la LONG establece las sanciones y mecanismos de cancelación de las ONG (artículo 22), en donde, además de incrementar los controles y fiscalización estatal, así como facilitar las sanciones y cancelación de las ONG, también se establece una serie de requisitos que deben cumplir las ONG al momento de su constitución, los cuales pueden considerarse desproporcionados y difíciles de alcanzar para las organizaciones comunitarias.

En el Decreto 1441 relacionado con el CT, se reconoce el derecho de asociación de los trabajadores mediante sindicatos (artículos 206 y 210), así como en la Ley 71/86 de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado²⁷, de 11 de diciembre de 1986. El CT define como sindicato a cualquier asociación permanente de trabajadores, patronos, personas de profesión u oficio independiente,

²⁵ En la Ley 2/2003 de ONG ya se contemplaba la fiscalización de quienes recibían recursos públicos.

²⁶ Por su parte la LOP se aplica «en los casos de invasión del territorio nacional, de perturbación grave de la paz, de calamidad pública o de actividades contra la seguridad del Estado».

²⁷ Antes de la CPRG de 1985, la organización y huelga estaban prohibidas para los trabajadores del Estado.

que se constituya para el estudio, mejoramiento y protección de sus intereses económicos y sociales; reconoce también a los sindicatos campesinos (artículo 206).

1.3. Derechos de participación, de reunión y libertad de expresión

El derecho de participación no figura entre los derechos taxativos de la CPRG, pero se hace referencia a la participación de las comunidades en programas de salud (artículo 98), así como el reconocimiento del derecho de elegir y ser electo para cargos públicos (artículo 136). Por otro lado, los derechos ciudadanos se restringen únicamente por sentencia condenatoria firme, dictada en proceso penal o por declaratoria judicial de interdicción (artículo 4 de la Ley 1/85 Electoral y de Partidos Políticos, de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985).

El Código Municipal, Decreto 12/2000, de 9 de mayo de 2002, establece que el municipio es la unidad de organización territorial del Estado y de participación ciudadana (artículo 2), consignando la participación como derecho de los vecinos, incluyendo el de optar a cargos públicos municipales y participar en las consultas a los vecinos (artículo 17). Por otra parte, el Decreto 11/2002 Ley de los Consejos de Desarrollo de Desarrollo Urbano y Rural, de 12 de marzo de 2002, establece una descentralización (nacional, regional, departamental, municipal y comunitario, artículos 225, 226 y 228 de la CPRG) económico-administrativa para la promoción del desarrollo, para lo cual considera importante la participación de la población, tanto en la determinación y priorización de sus necesidades, como en la propuesta de soluciones. En la práctica, a las comunidades y representantes de los sectores sociales les es difícil participar en las reuniones de los consejos porque implica gastos de movilización que no siempre se obtienen.

Asimismo, la CPRG establece que tienen iniciativa de ley los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la CSJ, la Universidad de San Carlos y el Tribunal Supremo Electoral (artículo 174); por tanto, si los defensores quieren presentar propuestas de ley, deben auxiliarse de alguno de ellos. En algunos momentos, comisiones legislativas han abierto espacios de consulta y opinión sobre determinadas leyes, en donde las personas y ONG pueden presentar documentos, o se han generado reuniones de discusión, previo a emitir los dictámenes correspondientes. Por su parte, la LAEPC 1/86, de 8 de enero de 1986, regula lo relativo a los recursos de inconstitucionalidad de las leyes.

Ahora, respecto a la legitimidad para iniciar procesos penales, el artículo 116 del Código Procesal Penal 51/92 de 7 de diciembre de 1992, regula quiénes pueden ser querellantes adhesivos en un proceso penal: la víctima o familiares (cónyuge, conviviente, padres o hijos); los ciudadanos o asociaciones en procesos contra funcionarios o empleados públicos que hubieren violado derechos humanos en el ejercicio de su función, o por delitos en los que abusen de su cargo; asimismo, si

Derechos de participación

Amicus curiae

los delitos afectan a la organización (intereses colectivos o difusos). Además, cualquiera puede presentar *amicus curiae*, siendo una práctica hacerlo ante la CC. Por último, la LAEPC regula lo relacionado con el amparo, figura también utilizada por los defensores para evitar que se concreten violaciones a derechos humanos o para que se restituya el goce de estos.

Libertad de reunión

La CPRG reconoce los derechos de reunión pacífica y manifestación pública (artículo 33), indicando que puede realizarse cualquier manifestación pública con el único requisito de que los organizadores informen a las autoridades competentes. Las limitaciones se dan en estados de excepción que están regulados en la LOP (como lo establece el artículo 139 de la CPRG) de 9 de diciembre de 1965 (artículo 6): estado de prevención (artículo 8), estado de alarma (artículo 13), estado de calamidad pública (arts. 14-15) y estado de sitio (arts. 16-19). La LOP contempla la disolución de una reunión o manifestación, después de haber compelido dos veces consecutivas a los asistentes (artículo 37).

Libertad de expresión

Ahora bien, en lo que respecta a la libertad de emisión del pensamiento por cualquier medio y sin ninguna restricción, La CPRG (artículo 35) consigna la actividad de los medios de comunicación social como de interés público; incluye el libre acceso a las fuentes de información. La Ley 9 de Emisión del Pensamiento de la Asamblea Nacional Constituyente de 28 de abril de 1966, regula lo relativo a ese derecho constitucional.

Por último, asociado a la participación, se reconoce el derecho de petición a la autoridad (artículo 28 de la CPRG) y petición en materia política específicamente (artículo 137 de la CPRG), en ese sentido, la Ley 57/2008 de Acceso a la Información Pública de 22 de octubre de 2008, regula lo concerniente a la información en poder de instituciones públicas o privadas que reciban fondos del Estado, garantizando además el acceso a la información que se tenga sobre la persona (*habeas data*). Cabe señalar que, la información proporcionada por las autoridades obligadas en 2020 consignó que el 72.9 % (920) de los obligados no proporcionó la información que por ley deben entregar, lo que implicó una baja respecto al año anterior, en el que entregaron 929 sujetos obligados.

1.4. Medidas de protección

La protección a defensores de derechos humanos se realiza en varias líneas:

- Seguridad: proporcionada por la PNC, entidad creada a través de la Ley 11/97 de la Policía Nacional Civil de 4 de febrero de 1987, desarrollada específicamente en la Orden General 25/2017 Organización y Designación de Funciones de la DPPS de la

Subdirección General de Operaciones de la Policía Nacional Civil de 21 de diciembre de 2017, y en la Resolución 16/2020 Protocolo de Actuación Policial para la realización de Análisis de Riesgo, Estudios de Seguridad e Implementación de Medidas de Seguridad específicas a Personas o Instalaciones de octubre de 2020. La DPPS es la encargada de proporcionar seguridad personalizada o de puesto fijo (en oficinas o residencias) a defensores de derechos humanos; también se proporciona seguridad perimetral en residencias y oficinas, a través de las diversas comisarías de policía en todo el territorio nacional. En relación con los recursos, generalmente hay limitaciones de cantidad de personal y recursos operativos, y cuando se trata de acompañamiento personalizado, generalmente los defensores cubren los gastos de los agentes.

- Investigación y persecución penal: a cargo del MP, funciones y actuaciones desarrolladas en la Ley 40/94 Orgánica del Ministerio Público de 12 de mayo de 1994, y en la Instrucción General 5/2018 de la Fiscal General y Jefa del MP, Protocolo de Investigación de Delitos cometidos contra defensoras y defensores de derechos humanos de 4 de mayo de 2018. El MP cuenta con la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos, de la cual depende una Agencia Fiscal de delitos cometidos contra activistas y defensores de derechos humanos; asimismo, una Fiscalía de Sección de delitos cometidos contra Periodistas, una Fiscalía de Sección de delitos cometidos contra Operadores de Justicia y Sindicalistas. No existen tribunales ni juzgados especializados para los casos de ataques contra defensores.
- Programas y Políticas: Entre 2006 y 2015 existió la Política Nacional de derechos humanos que incluía la protección y apoyo a defensores de derechos humanos; en la fecha de su vencimiento no fue renovada por el gobierno de turno. En 2012 el Estado se comprometió, en el marco del EPU, a implementar un Programa de Protección a Periodistas, mismo que se quedó en borrador. Se encuentra en discusión un proyecto de PPPDDH, derivado de la sentencia de la Corte IDH en el caso Defensor de Derechos Humanos contra Guatemala; en este proceso han participado funcionarios del Estado y defensores de derechos humanos; sin embargo, se paralizó en 2018 y no se ha retomado.
- Institucionalidad del Ejecutivo: Además de la DPPS de la PNC, el Acuerdo Gubernativo 99/2020 de 30 de julio de 2020 derogó los acuerdos de creación y funcionamiento de la Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en

Normativa sobre defensores de DD. HH. y voluntad política

materia de derechos humanos, que era el referente estatal en materia de derechos humanos. Con el AG 100/2020, de 30 de julio de 2020 se creó la Comisión Presidencial por la Paz y los derechos humanos. Durante varios años existió en el Ministerio de Gobernación un espacio de convergencia y análisis de casos con el MP, la PNC y organizaciones de defensores de Derechos humanos, llamado Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores, creada por AM 103/2008²⁸. Desde 2019, la Instancia dejó de tener reuniones y, con el cambio de Gobierno, en enero de 2020, ya no se dio continuidad²⁹.

- Institucionalidad del Legislativo: Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, cuyas funciones están reguladas en la LCDH y PDH 54/96 de 11 de noviembre de 1986.
- Institucionalidad en el sector justicia: el MP cuenta con la Fiscalía de Sección de derechos humanos, con una Agencia Fiscal de delitos cometidos contra Activistas y defensores de derechos humanos; la Fiscalía de Sección de delitos cometidos contra Periodistas, con una agencia fiscal en el occidente del país; la Fiscalía de Sección de delitos cometidos contra operadores de justicia y sindicalistas.

**Enseñanza y
capacitación en
materia de DD. HH.**

Ahora bien, en lo que respecta a la enseñanza y capacitación en materia de Derechos humanos, durante el 2020 la PDH realizó capacitaciones a 1,005 personas y procesos de formación a 550; entre enero y septiembre 2021 se han hecho procesos de formación con 845 personas³⁰. Cabe señalar que, si bien no han existido cursos y capacitaciones específicas relacionadas con el derecho a defender derechos humanos, la PDH ha implementado cursos en donde se abordan los «retos de la defensa de los derechos humanos».

**Impunidad y
corrupción**

Por último, es preciso señalar que el Índice Global de Impunidad 2020, de la Universidad de las Américas de Puebla, México, colocó a Guatemala en el lugar 59 de 69 países estudiados. Asimismo, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala señaló, en mayo 2021, que el 89 % de los homicidios cometidos en 2020 permanecían impunes, concluyendo que la tasa de efectividad del MP

²⁸ Prorrogada con el AM 09/2012, Funciones de la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos, de 10 de enero de 2012 y 23/2018, de 17 de enero de 2018.

²⁹ En 2020, el Ministerio de Gobernación publicó el AM 292/2020 que crea la Instancia de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos, pero al día siguiente lo derogó con el AM 331/2020.

³⁰ La Dirección de Promoción y Educación de la PDH considera capacitación los talleres educativos, conversatorios y ciclos de talleres; considera formación a los cursos.

para delitos contra la vida fue de 11 % en 2020 y del 13 % en relación con feminicidios. En cuanto a corrupción, indicó que se resolvieron el 4.2 % de los casos³¹. Por su parte, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, en su informe de 2019, arrojó los siguientes datos relacionados con la impunidad: corrupción 98.75 %; robo 97.45 %; violencia contra la mujer 97.05 %; extorsión 95.53 %, y narcotráfico 59.25 %³². Asimismo, la CICIG señaló que la impunidad en 2018 había estado por el 97.61 %, siendo de 94.17 % en delitos contra la vida; 98.75 % en corrupción; 66.02 % en delitos de la Administración de Justicia, y 90.35 % en delitos de la Administración³³.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

La CPRG establece lo relacionado con la CDH del Congreso de la República y del PDH, como comisionado de dicho organismo (capítulo V, artículos 273 al 275). La LCDH y PDH desarrolla las funciones y atribuciones (Título II), detallando su función para la defensa de los derechos humanos establecidos en la CPRG, la Declaración Universal de los derechos humanos, los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala. Asimismo, reconoce que el PDH no está supeditado a organismo, institución o funcionario alguno, y actuará con absoluta independencia.

2.2. Problemática

La autonomía e independencia del PDH se dificultan porque es un comisionado del Congreso de la República y su presupuesto depende de él. Durante 2019, 2020 y 2021 el Congreso se ha negado a reconocer lo establecido en el presupuesto aprobado en el Decreto 25/2018 Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019 (artículo 6), de 27 de noviembre de 2018; ante ello, en 2020, el PDH interpuso la acción de amparo identificada en la CC con el

Falta de presupuesto e independencia económica

³¹ Vid. MIRADOR JUDICIAL, *Efectividad de la Persecución Penal*. <https://iccp.org.gt/indicadores/indicador-42/> y <https://iccp.org.gt/mirador-judicial/> (Consultas realizadas a fecha de cierre de este informe).

³² Vid. COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA, *Informe final de labores: El legado de Justicia en Guatemala*, 2019. https://www.cicig.org/cicig/informes_cicig/informe-de-labores/informe-final-de-labores/ (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³³ https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/06/Presentacion_GIZ_SIJ_2019.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

número 3278/2020, recibiendo amparo provisional el 18 de noviembre de ese año, y el mismo que fue incumplido.

Posteriormente, se solicitó asistencia para la debida ejecutoria, la cual fue declarada el 15 de febrero de 2021, ordenando la CC al Congreso a que procediera a concluir el trámite administrativo de trasladar los fondos que legalmente fueron asignados a la PDH. Sin embargo, como no existe un procedimiento específico para realizar dicho trámite, pues es una orden judicial, se traslada la responsabilidad al interior del Congreso (la Junta Directiva dice que le corresponde a la CDH y viceversa). El PDH ha realizado varias acciones para intentar que el procedimiento avance, sin embargo, a la fecha no hay resultados.

En ese sentido, los problemas presupuestarios que la PDH padece se han convertido en herramientas de presión que condicionan la autonomía e independencia de la institución, basta ver la comunicación que en 2018 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos envió a la Cancillería guatemalteca, en donde nuevamente se le recordaba al Estado que una de las recomendaciones del EPU se refiere a incrementar y respetar los recursos para las INDH³⁴. Por otro lado, diversos integrantes de la institución han sido víctimas de agresiones físicas cuando han participado en observancia de los derechos humanos en manifestaciones, tal es el caso del 29 de noviembre de 2019, cuando tres delegados fueron agredidos junto a varios periodistas que cubrían una manifestación ciudadana en la ciudad capital.

La institución es víctima del desgaste, desacreditación y difamación con un discurso proferido por funcionarios y empleados públicos, que señalan la ideologización de los derechos humanos, que el PDH y sus funcionarios son guerrilleros, de izquierda, entre otras cosas³⁵. El actual titular de la PDH ha sido víctima de amenazas e intentos de destitución³⁶ desde que asumió el cargo en agosto de 2017, o incluso

Ataques a la independencia, autonomía y naturaleza de la INDH; amenazas a la integridad o a la vida de las personas físicas que la integran

Desacreditación y campañas de difamación pública

³⁴ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Guatemala*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/37/9..., cit.

³⁵ Vid. RIVERA CAMACHO, SERGIO MANUEL, *Vulnerabilidad del ombudsman: Ataques a las Instituciones Nacionales Defensoras de los Derechos Humanos en Latinoamérica*, Documento de Trabajo 33-2021, Universidad de Alcalá, PRADPI, 2021, pp. 41-76.

³⁶ <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/pdh-jordan-rodas-se-retira-de-tensa-citacion-que-buscaba-removerlo-del-cargo/>; <https://elperiodico.com.gt/nacionales/2018/03/15/los-siete-diputados-aliados-que-buscan-remover-a-jordan-rodas/>; <https://elperiodico.com.gt/nacionales/2020/07/08/alianza-oficialista-busca-destituir-del-cargo-al-pdh/>; <https://lahora.gt/anibal-rojas-opera-para-que-comision-de-DerechosHumanos.-se-centre-en-rodas/>; <https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/jordan-rodas-en-la-mira-y-sin-dinero-los-ataques-de-los-diputados-son-una-medalla-para-mi/>; <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/22/guatemala-procurador-de-derechos-humanos-en-riesgo-de-ser-destituido#:~:text=En%20junio%2C%20la%20Procuradur%C3%ADa%20de> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

para quitarle funciones³⁷. Al respecto, la CIDH en 2017 otorgó medidas cautelares a favor del PDH y su familia, puesto que sus derechos a la vida e integridad personal estaban en riesgo debido a las amenazas que recibieron por medio de redes sociales y otros medios de comunicación. Asimismo, señaló que el PDH es objeto de hostigamientos adicionales dirigidos a limitar sus labores, tales como la posible reducción del presupuesto de la institución, o bien, de la separación del cargo³⁸.

Por otra parte, en diciembre 2018, la CSJ emitió sentencia contra la PDH³⁹, donde se cuestionaba un manual de derechos sexuales y derechos reproductivos, ordenando su retiro de la circulación y contrarrestar los efectos que dicho material hubiera podido tener, fundamentalmente por referirse a los embarazos en niñas y adolescentes, informar sobre el aborto seguro y referirse a la posibilidad de una familia no tradicional. La Asociación La Familia Importa cuestionó que se planteara dejar la decisión del aborto a las adolescentes, contrario a la protección de la vida desde su concepción que establece la CPRG, señalando que el manual hacía caso omiso de la ley que penaliza el aborto. Pese a que el MP indicó que no se amenazaban los derechos humanos y que la PDH redactó el manual en consecuencia con su mandato, la CSJ confirmó la sentencia.

El titular de la PDH ha sido víctima de 14 solicitudes de antejuicio en su contra (febrero de 2018 y agosto de 2021), los cuales han sido rechazados por la CSJ. De igual manera, la Procuradora Adjunta II de la PDH también ha sido víctima de hostigamiento judicial⁴⁰ derivado de la inconformidad con la gestión de una denuncia. La denunciante era fiscal del MP, presentó su renuncia y la misma fue aceptada en virtud de haber baja en su desempeño laboral; la denunciante indicó que, por represalias laborales, se inició investigación penal contra su hija menor. A partir de la información proporcionada por el MP, la resolución del expediente estableció que no existían elementos suficientes para declarar la violación a derechos humanos⁴¹; dicha decisión fue apelada

**Falta de
inmunidades y
hostigamiento
judicial**

³⁷ <https://lahora.gt/congreso-comenzara-a-aprobar-ley-para-quitar-al-pdh-de-acceso-a-la-informacion/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³⁸ Vid. CIDH, *Augusto Jorgan Rodas Andrade y núcleo familiar, Guatemala*, Resolución Núm. 42/17, Medida Cautelar, MC 674-17, de 27 de octubre de 2017.

³⁹ Vid. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, *Sentencia de amparo 1434-2017*, de 8 de diciembre de 2017.

⁴⁰ El procedimiento se encuentra bajo el estudio del Juzgado 11 de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente, causa 01071-2019-00073, carpeta MP 2019-19245.

⁴¹ Vid. PDH, *Expediente REF.EXP.ORD.GUA.3804-2017/DESC*, Resolución de 7 de agosto de 2017 y aclaración del 14 de agosto de 2017. Esta resolución se realizó en la administración PDH 20 de agosto 2012 a 19 de agosto de 2017.

y, el 17 de agosto de 2021, la sala de apelaciones resuelve revocar la falta de mérito a favor de la procuradora adjunta e instruir al juzgado continuar con el auto de procesamiento por los delitos de abuso de autoridad e incumplimiento de deberes⁴².

⁴² Apelación 01071-2019-00073 (48-2021) Of. 5°, de 17 de agosto de 2021.

11. HONDURAS¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Libertad de expresión; 1.4. Libertad de reunión y derechos de participación; 1.5. Medidas de protección.
2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

Desde el año 2015, Honduras cuenta con la Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (Decreto 34/2015)², considerando que las y los defensores de los derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia se han convertido en grupo en condición de vulnerabilidad en el país, por lo que resulta necesario adoptar leyes y políticas nacionales que les protejan, tomando en cuenta lo señalado en la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (1.1.1§ xx), que establece que «[...] los Estados tienen la obligación de crear las condiciones necesarias para poder ejercer el derecho a defender los derechos humanos».

La labor de los y las defensores de derechos humanos en Honduras no es algo fácil de realizar. El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos ha condenado los actos violentos que se presentan contra

Normativa sobre defensores de DD. HH.

Pronunciamientos de organismos internacionales

¹ Abreviaturas: CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CONADEH = Comisión(ado) Nacional de los Derechos Humanos; GANHRI = Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; OACNUDH = Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ONGD = Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo.

² El objetivo de esta ley es reconocer, promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de toda persona natural o jurídica dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos, a la libertad de expresión y a las labores jurisdiccionales en riesgo por su actividad.

defensores de derechos humanos en Honduras, considerando que estas acciones son contrarias al Estado de derecho³. Por su parte, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos concluyó en su última visita a Honduras que, a pesar de los esfuerzos y, en particular, la puesta en marcha de un mecanismo nacional de protección, la gran mayoría de las personas defensoras en Honduras no pueden trabajar en un entorno seguro y propicio⁴.

Ahora bien, con la entrada en vigor de la mencionada Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, se pretende la implementación de diversas recomendaciones que le han hecho organismos de las Naciones Unidas al Estado de Honduras:

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El comité instó al Estado a intensificar sus esfuerzos para asegurar que el CONADEH cumpla plenamente con los Principios de París. Asimismo, mostró su preocupación respecto de los altos índices de violencia contra defensores de derechos humanos, así como la persistencia de altos niveles de impunidad por las violaciones a sus derechos. Además, precisó que es necesario mejorar la asignación de recursos para la implementación de las medidas de protección del Estado. En ese sentido, el comité recomendó al Estado que adopte medidas efectivas y oportunas para prevenir actos de violencia contra defensores; que garantice que todas las denuncias de atentados contra la vida y de actos de violencia cometidos en contra de ellos sean investigadas de manera exhaustiva, imparcial y efectiva; que garantice la implementación efectiva de sus mecanismos de protección mediante la asignación de recursos adecuados y la revisión y mejoramiento de las actuales estrategias de protección, y que lleve a cabo campañas de información y sensibilización sobre el trabajo que realizan los defensores⁵. Cabe señalar que estas

³ Vid. CONADEH, *Informe anual 2020, Situación de los Derechos Humanos en Honduras y la Actuación Institucional durante 2020*, 2020. https://www.conadeh.hn/wp-content/uploads/2021/06/CONADEH_2020.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁴ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Visita a Honduras, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/40/60/Add.2, de 11 de enero de 2019.

⁵ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto a octavo combinados de Honduras*, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, CERD/C/HND/CO/6-8, de 14 de enero de 2019, párrs. 12, 13, 24 y 25.

recomendaciones son, en parte, reiteraciones de aquellas que el comité le realizó al Estado en 2014⁶.

- Comité contra la Desaparición Forzada

El comité mostró en 2018 su preocupación por los relatos de continuos casos de hostigamiento, amenazas, vigilancia y homicidios de que son víctimas los familiares de las personas desaparecidas y las personas defensoras de los derechos humanos⁷.

- Comité de Derechos Humanos

El comité recordó al Estado que debe velar por que el CONADEH pueda cumplir su mandato con eficacia e independencia y en plena conformidad con los Principios de París, incluyendo continuar incrementando los recursos aportados. Asimismo, el comité mostró su preocupación debido a los actos de violencia e intimidación y las persistentemente elevadas tasas de asesinatos de las que son víctimas los defensores de derechos humanos, y que son cometidos por agentes del Estado o personas privadas, en un contexto de impunidad. También ha destacado las críticas recibidas por parte de miembros del Gobierno en contra del trabajo de la OACNUDH y el CONADEH, así como declaraciones descalificatorias por otros miembros del Gobierno respecto a las personas y organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron con su labor al examen del segundo informe periódico del Estado. En ese sentido, el comité recomendó al Estado adoptar urgentemente medidas efectivas para asegurar una protección verdadera a defensores⁸.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

El comité mostró su preocupación debido a las medidas cada vez más represivas, las agresiones, la violencia sexual, el acoso, la intimidación, las represalias y las campañas de difamación

⁶ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales sobre los informes periódicos primero a quinto de Honduras*, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, CERD/C/HND/CO/1-5, de 13 de marzo de 2014, párr. 15.

⁷ Vid. COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *Observaciones finales sobre el informe presentado por Honduras en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, Naciones Unidas, CED/C/HND/CO/1, de 4 de julio de 2018, párr. 26.

⁸ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/HND/CO/2, de 22 de agosto de 2017, párrs. 6, 7, 40-42.

contra las defensoras de los derechos humanos; asimismo, destacó la falta de protección efectiva de las defensoras de los derechos humanos y la impunidad de que gozan los culpables, así como la penalización de la protesta social y las restricciones impuestas al derecho de reunión pacífica. En ese sentido, el comité recomendó al Estado que adopte y aplique sin dilación medidas efectivas para proteger a las defensoras, a fin de que puedan llevar a cabo libremente su importante labor; investigue de manera efectiva, enjuicie y castigue adecuadamente todos los casos de violencia contra defensoras de derechos humanos, y despenalice la protesta social y la reunión pacífica y ponga fin al enjuiciamiento de defensoras por las actividades que realizan en el ejercicio de dichos derechos⁹.

- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

El comité mostró su preocupación debido a la falta de una asignación presupuestaria acorde con el papel constitucional del CONADEH. Asimismo, alentó al Estado a que refuerce los mecanismos de participación de la sociedad civil en el proceso de informes al comité, así como en el seguimiento e implementación de las presentes recomendaciones, con atención a las directrices contra la intimidación o las represalias. En ese sentido, el comité recomendó al Estado que garantice la plena eficacia de la Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, y su reglamento, a través de medidas inmediatas para que los defensores y todas las organizaciones de la sociedad civil puedan ejercer cualquier actividad de promoción y defensa de los derechos humanos¹⁰.

- Comité contra la Tortura

El comité ha condenado los numerosos atentados mortales perpetrados contra defensores de derechos humanos, periodistas y activistas medioambientales desde la consideración del informe

⁹ *Vid.* COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Honduras*, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas, CEDAW/C/HND/CO/7-8, de 25 de noviembre de 2016, párrs. 28-29.

¹⁰ *Vid.* COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, *Observaciones finales sobre el informe inicial de Honduras*, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Naciones Unidas, CMW/C/HND/CO/1, de 3 de octubre de 2016, párrs. 20 y 25.

inicial en 2009¹¹. A este respecto, mostró su preocupación debido a las amenazas, agresiones y otros actos de intimidación contra defensores de derechos humanos y representantes de la sociedad civil y por la impunidad de la que gozan los responsables de esos actos. Por último, el comité también ha expresado su preocupación por las informaciones que dan cuenta de declaraciones públicas realizadas por altos funcionarios del Estado en las que se descalifica el trabajo de los defensores. En ese sentido, el comité ha recomendado al Estado que garantice la protección de defensores de derechos humanos y que vele por que se investiguen de manera pronta e imparcial todas las amenazas y agresiones en su contra¹².

- Consejo de Derechos Humanos

Diversos informes del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas han documentado durante el período 2020-2009 el peligro que padecen en Honduras los defensores de derechos humanos de sufrir ataques, asesinatos, criminalización, acoso y campañas de estigmatización y difamación¹³ debido a su labor de promoción y protección de los Derechos humanos¹⁴. Según el Relator Especial sobre la situación

¹¹ Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 19 de la convención Observaciones finales del Comité contra la Tortura, Honduras*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/HND/CO/1, de 23 de junio de 2009.

¹² Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/HND/CO/2, de 26 de agosto de 2016, párrs. 43-44.

¹³ En particular, al Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos le preocupó el recurso a la injuria, calumnia y difamación del Código Penal en vigor en contra de los periodistas y defensores.

¹⁴ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Visita a Honduras Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/44/43/Add.2, de 15 de mayo de 2020, párrs. 63, 76, 109, 110 y 111; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Visita a Honduras Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/41/33/ADD.1, de 8 de mayo de 2019, párrs. 31-36, 68, 72 y 75; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Visita a Honduras Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/40/60/Add.2, de 11 de enero de 2019, párrs. 24-32, 72-82; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de su misión a Honduras*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/35/23/Add.1, de 11 de abril de 2017, párrs. 33, 36, 52, 53 y 118; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya Adición Misión a Honduras*, Asamblea General, Naciones Unidas,

de los defensores de los derechos humanos; entre 2015 y octubre de 2018 se produjeron al menos 43 asesinatos; entre 2001 y 2017 fueron asesinados 76 periodistas, y entre 2010 y 2017 más de 120 defensores del derecho a la tierra. También se destaca de dichos informes la impunidad y la falta de investigación de los ataques en el contexto de los proyectos de desarrollo siguen siendo la norma y no la excepción.

En ese sentido, el Gobierno de Honduras ha recibido en diversas ocasiones las siguientes recomendaciones:

- i) que se adopten medidas inmediatas para proteger la vida y la integridad de las personas en situación de riesgo a causa de su labor de defensa de los derechos humanos y se reduzca la impunidad respecto a las violaciones cometidas en su contra;
- ii) que se fortalezca el mandato del CONADEH a través de una financiación adecuada;
- iii) que se ponga fin a la criminalización y al acoso judicial de los defensores de derechos humanos;
- iv) que se capacite al personal de sus organizaciones sobre la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, y
- v) que se reconozca públicamente el papel fundamental que desempeñan las personas defensoras en la sociedad y condene las violaciones de los derechos humanos cometidas contra ellas y los intentos de desacreditarlas.

Examen Periódico Universal

Cabe señalar que, los últimos tres ciclos del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas cuentan con recomendaciones al Estado que están relacionadas con reforzar la CONADEH en consonancia con los Principios de París, con la protección de los defensores de derechos humanos y con la obligación del Estado de garantizar un entorno propicio para el trabajo en defensa de estos derechos¹⁵.

Por último, es preciso señalar que la CIDH también ha emitido diversos pronunciamientos en donde condena los crímenes contra los

A/HRC/22/47/Add.1, de 13 de diciembre de 2012, párrs. 26-29, 52, 65, 73, 82, 87-92, 94, 106-116, 123, 140, 141, 150 y 152.

¹⁵ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Honduras*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/46/12, de 16 de diciembre de 2020; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Honduras*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/30/11, de 15 de julio de 2015; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Honduras*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/16/10, de 4 de enero de 2011.

defensores de derechos humanos en Honduras¹⁶. Asimismo, la CIDH ha observado con preocupación que la aprobación del nuevo Código Penal de Honduras¹⁷ podría facilitar la ya creciente criminalización de acciones legítimas de protesta social y el trabajo de defensores de derechos humanos¹⁸. En ese sentido, es preciso destacar que la CIDH, en un comunicado de prensa de 2018, condenó el sometimiento a largos procesos penales a personas defensoras de derechos humanos, destacando que dichas acciones tienen un efecto multiplicador de amedrentamiento que se extiende a quienes defienden causas similares. En consecuencia, la CIDH ha recomendado al Estado tomar medidas urgentes para evitar el hostigamiento judicial a defensores¹⁹.

1.2. Libertad de asociación

La Constitución de la República de Honduras, garantiza «las libertades de asociación y de reunión siempre que no sean contrarias al orden público y a las buenas costumbres». Se cuenta con una Ley Especial de Fomento de las ONGD (Decreto 32-2011), que regula el actuar ordenado, transparente y participativo de las asociaciones de sociedad civil, a favor del desarrollo de sus comunidades. Se regula a aquellas organizaciones de la sociedad civil denominadas ONGD que se constituyan, ya sea como fundaciones o asociaciones, y que sean sin fines de lucro. Se rigen en forma especial por los estatutos que sus propios miembros elaboran al momento de constituirse formalmente.

En esta ley, no están comprendidos los partidos políticos, iglesias, sectas, cooperativas, patronatos, sindicatos, colegios profesionales, empresas asociativas del sector social de la economía o asociaciones gremiales. El patrimonio de las ONGD puede estar constituida por: aportaciones de sus miembros; los bienes que adquiera a través del tiempo; donaciones que reciba, sean nacionales o internacionales; herencias o legados que reciba; ingresos por inversiones, venta de servicios o bienes; e ingresos por actividades económicas para lograr sus fines. Las ONGD no tienen ninguna limitación en la clase de actividades económicas permitidas, con tal que los ingresos estén dedicados a los fines de la organización. La organización debe garantizar que sus bienes no provengan del lavado de activos o cualquier otra actividad ilícita, bajo pena de responsabilidad civil y penal. La organización que reciba o

¹⁶ Vid. CIDH, *Comunicado de Prensa 176/17*, de 7 de noviembre de 2017; CIDH. *Comunicado de Prensa 104/17*, de 25 de julio de 2017.

¹⁷ Con la aprobación del nuevo Código Penal se mantiene la tipificación en términos amplios de los delitos de «desórdenes públicos», «desobediencia a la autoridad», «atentado a la autoridad», «reuniones y manifestaciones ilícitas» y el «acceso y difusión de información reservada».

¹⁸ Vid. CIDH, *Situación de los Derechos Humanos en Honduras*, OEA, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146, de 27 agosto 2019.

¹⁹ Vid. CIDH, *Comunicado de Prensa 171/18*, de 3 de agosto de 2018.

Obstáculos para el trabajo en defensa de los DD. HH.

administre fondos públicos está obligada a cumplir con los requisitos de transparencia establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública. Si una ONGD recibe fondos públicos, la fiscalización es responsabilidad de varias instituciones del Estado: si están registrados en el sistema de control del Sistema de Administración Financiera Integrada, la fiscaliza la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización, sin perjuicio de la facultad que corresponden a los órganos contralores del Estado para su verificación, según la finalidad para la que fueron otorgados²⁰.

Por último, cabe señalar que en el marco del confinamiento por la pandemia de covid-19, en Honduras se suspendieron garantías constitucionales. Hubo grupos de la sociedad civil que no fueron reconocidos entre las excepciones para no obstaculizar su trabajo, como a las organizaciones defensoras de derechos humanos que presionaron con insistencia desde marzo de 2020, en que inició la aplicación de esta disposición ejecutiva, pero no obtenían respuesta oportuna para recibir salvoconductos y continuar con su labor humanitaria y en defensa de los derechos humanos. En varios de estos casos intervino la CONADEH, apoyando a la gestión de estos salvoconductos ante las autoridades correspondientes²¹. Estos decretos de restricción ya no se encuentran vigentes.

1.3. Libertad de expresión

La Constitución de la República establece que «[E]s libre la emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, sin previa censura. Son responsables ante la ley los que abusen de este derecho y aquellos que por medios directos o indirectos restrinjan o impidan la comunicación y circulación de ideas y opiniones»²². En Honduras, el ejercicio del periodismo se ha convertido en una labor de alto riesgo para quienes la ejercen. Prueba de ello es que, desde 2001, han sido asesinadas una cantidad importante de personas vinculadas a los medios de comunicación, cuyas muertes en su mayoría se encuentran en la impunidad. Además, en la última década, más de un centenar de personas trabajadoras de medios de comunicación, entre ellos, periodistas, comunicadores sociales, camarógrafos, fotógrafos y propietarios, han sido víctimas de amenazas, persecución, atentados y agresiones.

Ataques a periodistas y comunicadores

Muchos de estos periodistas y comunicadores sociales han tenido que desplazarse forzosamente luego de ser objeto de amenazas de

²⁰ Artículo 19 de la Ley Especial de Fomento de las ONGD.

²¹ *Vid.* PASOS DE ANIMAL GRANDE, *El derecho de asociación y reunión es atacado constantemente desde el Estado de Honduras*, de 13 de octubre de 2020. <https://www.pasosdeanimalgrande.com/index.php/es/contexto/item/2994-el-derecho-de-asociacion-y-reunion-es-atacado-constantemente-desde-el-estado-de-honduras> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²² Artículo 72 de la Constitución de la República de Honduras.

muerte, hostigamiento y otras acciones que pusieron en riesgo su integridad física y su vida, así como la de sus familiares. Desde el año 2004 a la fecha, se han interpuesto una alta cantidad de querellas contra personas vinculadas a los medios de comunicación, de los cuales, algunos han sido objeto de sentencias en el país, mientras que otros llegaron a acuerdos conciliatorios. Entre los querellados figuran directores de programas de radio, televisión y prensa, la mayoría por delitos contra el honor. Las acusaciones contra los miembros del gremio de periodistas han sido presentadas, en los tribunales, por secretarios de Estado, profesionales del derecho, periodistas, magistrados, jueces, regidores, gerentes de instituciones del Estado, diputados, empresarios, expresidentes y particulares.

Por su parte, la CONADEH ha afirmado que la sanción penal de los delitos contra el honor intimida y disuade, no solamente a los periodistas, sino que también a los particulares en el ejercicio de su derecho a la libertad de opinión, por lo que recomendó la despenalización de estos²³. Esas sanciones penales son las más severas que se pueden contemplar dentro de la legislación de un Estado y, en general, no parecen idóneas ni necesarias ni proporcionales para favorecer ese entorno favorable para la libertad de expresión, ya que tienen efectos intimidatorios y tienden a inhibir esa libertad.

Leyes e interpretación que obstaculiza y desalienta el trabajo en defensa de DD. HH.

1.4. Libertad de reunión y derechos de participación

En Honduras se permite la participación de defensores de derechos humanos en procedimientos de elaboración de leyes, incluso varias propuestas de ley han sido elaboradas por organizaciones de defensores de derechos humanos. Sin embargo, se dan situaciones en las que el Congreso Nacional modifica la propuesta presentada, y muchas veces cambia el objetivo inicial con el que los defensores habían trabajado determinado proyecto de ley. Los defensores participan también a nivel local, en cabildos abiertos para la toma de decisión a nivel municipal y para la defensa de los derechos humanos de la comunidad.

En el marco de la aplicación de la Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales, los defensores tienen representatividad en el Consejo Nacional de protección para las y los defensoras de derechos humanos, en conjunto

²³ Vid. CONADEH, *Informe Anual 2019, Estado general de los Derechos Humanos y actuaciones del CONADEH*, junio de 2020. http://app.conadeh.hn/descargas/InformesAnuales/CONADEH_2019.pdf; CONADEH, *Boletín 47-2019, «Sanción penal de los delitos contra el honor intimida a periodistas y particulares»*, de marzo de 2019; RADIO AMÉRICA, *Sanción penal de los delitos contra el honor intimida a periodistas y particulares dice CONADEH*, de 30 de marzo de 2019. <http://www.radioamerica.hn/intimida-periodistas-conadeh/> (Enlaces consultados a fecha de cierre de este informe).

Obstáculos para el trabajo en defensa de los DD. HH.

con instituciones del Estado²⁴. Si bien se permite la participación de defensores para garantizar la transparencia y publicidad de los juicios, en Honduras se han dado casos en los que se ha limitado el acceso a las salas por parte de defensores de derechos humanos.

Por último, la OACNUDH y la CIDH han observado que, en diversos casos, los familiares y organizaciones enfrentan obstáculos en las diferentes etapas del juicio, incluidos la falta de su reconocimiento y participación efectiva en el proceso judicial, así como la exclusión de diferentes procedimientos penales, limitaciones en el acceso a la información, revictimización, estigmatización y amenazas²⁵.

1.5. Medidas de protección

El Estado de Honduras ha recibido diversas recomendaciones internacionales como nacionales de proteger a los defensores de derechos humanos, facilitarles el trabajo y lograr en todo caso que los planteamientos que se deriven de sus investigaciones se hagan en forma cívica, democrática, responsable y con toda la fuerza de la documentación que se pueda acumular, pero que nadie pueda utilizar la fuerza contra ellos (§ 11.1.1).

Deber de investigar ataques a defensores

En ese sentido, la CIDH recordó al Estado de Honduras que tiene el deber de investigar los ataques contra las personas defensoras de derechos humanos, lo cual implica la realización de investigaciones serias, independientes y transparentes para identificar a los autores intelectuales y materiales, procesarlos y garantizar una reparación adecuada; y recomendó al Estado de Honduras «elaborar un plan de acceso a la justicia para garantizar que las víctimas, familiares y defensores de derechos humanos tengan amplio acceso a investigaciones y procesos judiciales vinculados a violaciones de derechos humanos para fortalecer una justicia independiente e imparcial»²⁶. A la fecha no se han presentado avances sobre esta recomendación.

Ahora bien, sobre la recomendación de la CIDH de «fortalecer la Fiscalía de Delitos contra la Vida, dotarla de protocolos, de personal suficiente y presupuesto adecuado para combatir la impunidad de los crímenes contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas, con enfoque diferenciado y perspectiva de género. Asimismo, dotar urgentemente de presupuesto a la Fiscalía Especial para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores

²⁴ Artículo 21 de la Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales.

²⁵ Vid. CIDH, *OACNUDH y CIDH hacen un llamado a garantizar el acceso efectivo e imparcial a la justicia en el juicio por el asesinato de Berta Cáceres*, comunicado de prensa 163/21, OEA, de 1 de julio de 2021. <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/163.asp> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁶ Vid. CIDH, *Situación de los Derechos Humanos en Honduras...*, cit.

Sociales y Operadores de Justicia»²⁷. La Fiscalía Especial de Delitos Contra la Vida, cuenta con la Sección de Muerte Violenta de Personas Pertenecientes a Grupos Vulnerables. Asimismo, se está trabajando en la construcción de un protocolo de investigación de crímenes contra defensores de derechos humanos.

Las medidas preventivas y de protección para las y los defensores de derechos humanos, de acuerdo con la Ley Especial, tienen por objeto disuadir y reducir el riesgo denunciado, para lo cual deben comunicarse a la autoridad competente de inmediato. Estas medidas son de naturaleza individual o colectivas, idóneas, eficaces y temporales, acordes con las mejores metodologías, buenas prácticas y estándares internacionales. Deben ser extensivas, además, a aquellas personas que determine el Estudio de Evaluación de Riesgo y analizarse, determinarse, implementarse y evaluarse de común acuerdo con las personas beneficiarias. En lo posible, las medidas de protección no deben restringir las actividades habituales de las personas beneficiarias, ni implicar vigilancia o intrusiones no deseadas en sus vidas laborales o personales.

La Dirección General del Sistema de Protección, de conformidad con el dictamen vinculante emitido por el Comité Técnico del Mecanismo de Protección, debe adoptar y ordenar el cumplimiento de las medidas de protección recomendadas por este. La adopción de medidas debe basarse en el análisis de riesgo y el contexto en el que se dé la situación de amenaza y que esta última se encuentre vinculada a la actividad que desempeña la persona beneficiaria. Desde su creación, el Mecanismo de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, ha atendido 597 casos (individuales y colectivos) manteniéndose activos 151 casos. De estos, 12 casos corresponden a comunicadores sociales, 117 a defensores, 9 a operadores de justicia y 13 a periodistas²⁸.

No obstante, muchos defensores tienen desconfianza del mecanismo y específicamente en las medidas de protección de tipo policial. Situación que resaltó en su informe el Relator Especial de Naciones Unidas. Esto debido a que las personas defensoras de derechos humanos identifican a la Policía Nacional, la Policía Militar y las Fuerzas Armadas como los principales autores de las violaciones de derechos humanos y de los ataques contra los defensores²⁹.

En el caso de los operadores de justicia, a los que también aplica esta ley especial, han manifestado que, ante el escaso presupuesto

Medidas preventivas y de protección para defensores

Desconfianza de las medidas preventivas y de protección

Escaso presupuesto para implementar las medidas de protección

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Vid.* SECRETARÍA DE ESTADO EN EL DESPACHO DE DERECHOS HUMANOS, *Comunicado en relación con la Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia*, Tegucigalpa, de 28 de julio de 2021.

²⁹ *Vid.* CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Visita a Honduras, Informe del Relator Especial...*, cit.

con el que se cuenta para implementar las medidas de protección, algunos de ellos optan por no hacer uso de la protección. Además, las modalidades de protección no siempre corresponden a las necesidades o riesgo particular que enfrentan, puesto que las medidas de seguridad se dictarían valorando el puesto de la persona en lugar de los casos a su cargo o las circunstancias de riesgo.

En 2018, se creó la Fiscalía Especial de Protección de Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. A partir de la reforma del artículo 41 de la Ley del Ministerio Público, la Agencia Técnica de Investigación Criminal pasa a conocer los casos de «delitos graves y de fuerte impacto social», por lo que la Fiscalía Especial de Derechos Humanos ha iniciado la colaboración del manejo de casos, en espera de que ello permita una resolución más pronta de los casos.

Por su parte, el CONADEH, a través de sus oficinas departamentales y regionales, da trámite a las peticiones o quejas que sean presentadas por defensores de derechos humanos, sin perjuicio de los procedimientos establecidos en el Protocolo para la Atención de Quejas, Orientaciones y Cuestiones Humanitarias del CONADEH y demás instrumentos que rige el funcionamiento y accionar de la institución. En ese sentido, el CONADEH ha emitido diversos comunicados, pronunciamientos sobre la necesidad de dotar a esta institución, y al Poder Judicial de los recursos necesarios para atender las demandas de la población y así enfrentar y corregir el grado de impunidad en los crímenes contra los defensores y defensoras de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia³⁰.

Hostigamiento judicial a defensores

El CONADEH ha indicado que los defensores de los derechos humanos, especialmente los que defienden los derechos ambientales, deben ser protegidos por el Estado y su actividad merece especial reconocimiento. En cuanto a los procesos que se siguen en algunos casos a defensores ambientales, ha exhortado a que se respete el debido proceso, el acceso a la justicia y se garantice la tutela efectiva de las garantías y derechos fundamentales de las personas que están siendo enjuiciadas, haciendo prevalecer la presunción de inocencia mientras no se demuestre lo contrario, así como el derecho a conocer la verdad³¹.

Sobre la recomendación de «tomar medidas urgentes para evitar el hostigamiento judicial a defensoras y defensores de derechos humanos, tales como protocolos y capacitaciones a operadores de justicia, con el fin de evitar que mediante investigaciones judiciales se someta a juicios injustos o infundados a las defensoras y defensores de derechos humanos»³². El protocolo de investigación de delitos en general del

³⁰ Vid. CONADEH, *Informe Anual 2019...*, cit.; CONADEH, *Informe Anual 2020...*, cit.

³¹ Vid. CONADEH, *Informe Anual 2019...*, cit., p. 126.

³² Vid. CIDH, *Situación de los Derechos Humanos en Honduras...*, cit.

Ministerio Público incluye dentro de sus directrices delitos contra la libertad de expresión; ha elaborado manuales de actuación para funcionarios encargados de investigarlos y juzgarlos. También se han brindado capacitaciones a fiscales, jueces, policías y demás sectores.

El CONADEH se ha pronunciado a favor de evitar la penalización de las y los defensores de derechos humanos, generando espacios de diálogo entre las organizaciones de defensores y las autoridades de la Secretaría de Seguridad para acordar protocolos de actuación en el marco del abordaje de las manifestaciones públicas³³. En 2020, El Colegio de Periodistas de Honduras y el Colegio de Abogados de Honduras³⁴ se han retirado del Consejo Nacional de Protección del Sistema Nacional de Protección y dos concejales de la sociedad civil denunciaron malos tratos por parte de la Secretaría de Derechos Humanos, que tiene la designación del seguimiento de la Dirección General del Sistema de Protección, quienes han denunciado que el Mecanismo de Protección no ha brindado de manera adecuada las medidas de protección para garantizar la vida de la población objeto de la ley.

Criminalización de los defensores de DD. HH.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco Normativo

El CONADEH es la institución nacional de protección y promoción de los derechos humanos en Honduras, creada para asegurar la legitimidad y la efectividad en el funcionamiento del Estado democrático y social de derecho, en su propósito exclusivo de garantizar la protección, el respeto de la dignidad y el logro progresivo del bienestar de los/as habitantes de Honduras. La Constitución de la República lo dispone así, al señalar que «[L]a persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla. La dignidad del ser humano es inviolable. Para garantizar los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución, créase la Institución del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. La organización, prerrogativas y atribuciones del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos será objeto de una Ley Especial»³⁵.

³³ Vid. CONADEH, *Llamado del CONADEH a las FFAA a no interferir en labor*, Boletín 1-2018, de enero 2018.

³⁴ Vid. COLEGIO DE ABOGADOS DE HONDURAS, *Carta Pública del Colegio de Abogados de Honduras*, de 2 de agosto de 2021. <https://www.colegiodeabogados.hn/post/la-decisi%C3%B3n-es-producto-de-la-negativa-postura-de-la-secretar%C3%ADa-de-derechos-humanos-que-oficialmente> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³⁵ Artículo 59 de la Constitución de la República de Honduras.

Independencia funcional, administrativa y técnica de la INDH

La Ley Orgánica del CONADEH expresa que su titular gozará de independencia funcional, administrativa y técnica, y que la institución desempeñará sus funciones con plena autonomía en la defensa de los derechos fundamentales y fortalecimiento del Estado de derecho³⁶. Dispone que el CONADEH tendrá un presupuesto anual independiente para su funcionamiento, el cual será incorporado al Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, y que su elaboración, administración y ejecución son responsabilidad del comisionado, quien deberá presentar un informe sobre su ejecución al Congreso Nacional y a las instancias establecidas por la ley³⁷.

Además, la ley orgánica establece que el presupuesto institucional será presentado ante el Congreso Nacional de la República y que la Secretaría de Estado, en el Despacho de Finanzas, intervendrá como intermediario incorporándolo al Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República de la gestión, correspondiendo al CONADEH: «Elaborar el presupuesto anual de la institución y remitirlo al Congreso Nacional para su aprobación, por intermedio de la Secretaría de Estado en los Despachos de Hacienda y Crédito Público»³⁸, hoy la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas³⁹.

Es así una institución independiente dentro del Estado cuyo papel se fundamenta en la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y normas y principios internacionales que conforman el derecho internacional de los derechos humanos, de acuerdo con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, conocidos como los Principios de París, sobre el mandato y atribuciones de las instituciones nacionales de derechos humanos (1.1.1§ xxi).

Toda esta normatividad orienta el papel del CONADEH en su atribución y función de velar para que toda la institucionalidad del Estado de Honduras cumpla con la finalidad de respetar, proteger y promover la dignidad de la persona humana y del pueblo, garantizando el cumplimiento y respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales y el fortalecimiento del Estado democrático y social de derecho. El CONADEH debe cumplir permanentemente con ese papel mediante la prevención, protección, defensa y promoción de

Funciones y facultades de la INDH

³⁶ Artículo 10 de la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

³⁷ Artículo 51 de la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

³⁸ Artículo 9.9 de la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

³⁹ Para más detalles sobre la independencia presupuestaria del CONADEH y sus aspectos relacionados, *Vid.* CONADEH, *Informe Anual 2018, Estado General de los Derechos Humanos de la vigencia formal al cumplimiento efectivo*, abril 2019, pp. 34-37.

los derechos humanos y libertades fundamentales de todas y todos los habitantes de Honduras.

Desde 2011, el CONADEH fue internacionalmente clasificado en la Clase B por GANHRI, lo que significó la falta de credenciales suficientes de legitimidad y credibilidad en cuanto a la organización y funcionamiento esperado de la Institución del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Luego de varios intentos para recuperar esa categoría Clase A y de las gestiones realizadas por el CONADEH, la institución fue evaluada en el año 2019. Para esta evaluación, el CONADEH acreditó las actuaciones institucionales de acuerdo con el cumplimiento de los Principios de París.

2.2. Problemática

Desde hace algunos años, el CONADEH ha experimentado amenazas a su ley orgánica, particularmente a lo anteriormente expuesto y otros aspectos relacionados con su independencia presupuestaria y administrativa, contrario a lo que dispone su misma ley orgánica. El artículo 2, del capítulo «Composición y garantías de independencia y pluralismo», de los Principios de París, afirma que «[L]a institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia».

Por su parte, GANHRI ha destacado «los esfuerzos desplegados por el CONADEH para promover y proteger los derechos humanos», de acuerdo con el informe y recomendaciones de su período de sesiones de 2019, en el cual manifiesta su decisión de renovación de la acreditación de Clase A al CONADEH. Sin embargo, aun cuando se ha obtenido la categoría más alta, uno de los aspectos que preocupa al Subcomité de Acreditación es la situación presupuestaria, y alienta al CONADEH a que «siga abogando por aumentar sus recursos presupuestarios, que le permitan cumplir con eficacia su mandato [...]». Subraya que, para funcionar con eficacia, se debe poseer un nivel apropiado de financiamiento que le garantice su independencia y su capacidad para determinar libremente sus prioridades y actividades⁴⁰.

En ese sentido, cabe señalar que las cuentas de los grupos del gasto del presupuesto asignado al CONADEH han permanecido casi constantes desde el 2015, y la asignación de techos presupuestarios se ha hecho a criterio de las autoridades financieras del país, sin someterse a la observancia de la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los

Procesos legislativos en donde el dictado y reforma de las leyes relacionadas con la INDH se realice sin un estudio previo

⁴⁰ Vid. GANHRI, *Informe y recomendaciones del período de sesiones del Subcomité de Acreditación*, Ginebra, del 14 a 18 de octubre de 2019, pp. 15-16.

Derechos Humanos y normas internacionales aplicables, y sin tomar en consideración el crecimiento vegetativo del presupuesto y el índice inflacionario anual vigente⁴¹.

En consecuencia, el CONADEH ha recomendado a la Secretaría de Finanzas cumplir con el Estado democrático de derecho, respetando y fortaleciendo la independencia del CONADEH a través del cumplimiento de lo ordenado por la ley orgánica y las normas internacionales que mandan asegurarle su presupuesto anual independiente que cubra, al menos, los requerimientos básicos para su funcionamiento y atención oportuna y servicios que demandan los habitantes en todo el territorio nacional, tal y como se encuentra establecido en el artículo 51 de la ley orgánica, así como en los Principios de París⁴².

Falta de presupuesto
e independencia
económica

También recomendó al Gobierno de Honduras, a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, eliminar la consideración de una futura e indebida contención y congelamiento presupuestario para el siguiente ejercicio fiscal 2021, similar a la aplicada en 2020, de conformidad con la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y al Decreto Legislativo 171-2019 sobre las Disposiciones Generales del Presupuesto de la República para el Ejercicio Fiscal 2020. Se recomendó poner a disposición los recursos mínimos asignados por el Congreso Nacional a la institución, para el funcionamiento permanente y continuo del CONADEH en la prestación de servicios públicos esenciales al pueblo durante la emergencia sanitaria nacional causada por la pandemia del coronavirus, la epidemia de dengue y los fenómenos meteorológicos Eta y Iota⁴³.

⁴¹ Para más información, *Vid.* CONADEH, *Informe Anual 2019...*, *cit.*; CONADEH, *Informe Anual 2018...*, *cit.*; CONADEH, *Informe Anual 2017, abril 2018*.

⁴² Recomendaciones formuladas en los cuatro informes trimestrales presentados ante la persona titular de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, sobre el seguimiento a la ejecución física y financiera del POA-Presupuesto 2020.

⁴³ Recomendaciones formuladas en los cuatro informes trimestrales presentados ante la persona titular de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, sobre el seguimiento a la ejecución física y financiera del POA-Presupuesto 2020.

12. MÉXICO¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Derechos de participación, de reunión y libertad de expresión; 1.4. Mecanismos de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

En el artículo 1 de la CPEU² se dispone que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en esa Ley Fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no puede restringirse ni suspenderse, sino en los casos y bajo las condiciones establecidas en la propia Constitución, por lo que las y los defensores de derechos humanos cuentan con ese marco jurídico para la defensa de sus derechos, principalmente aquellos que se refieren a la vida, integridad y seguridad personales. Asimismo, en 2012 el Congreso de la Unión aprobó la LPPDDHP³, y esta a su vez, dio vida al mecanismo de protección y a

Normativa sobre defensores

¹ Abreviaturas: CPEUM = Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Convención Americana = Convención Americana sobre Derechos Humanos; CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CNDH = Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Declaración Americana = Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Declaración Universal = Declaración Universal de Derechos Humanos; DOF = Diario Oficial de la Federación; EPU = Examen Periódico Universal; LPPDDHP = Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; Mecanismo = Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; OSC = Organizaciones de la sociedad civil; PIDCP = Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

² http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP_200521.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

la política pública para proteger a los defensores de derechos humanos en México.

En cuanto al contexto sociopolítico, en noviembre de 2019, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas lamentó el alto nivel de violencia e intimidación en contra de defensoras de derechos humanos y periodistas en México. Mostró su preocupación por la situación de grave impunidad respecto a los delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. También expresó su preocupación por la persistencia de normas vigentes, especialmente a nivel estatal, que criminalizan la expresión de ideas y opiniones y que estas figuras penales han sido utilizadas para criminalizar la labor de periodistas, denunciantes de corrupción y defensores de derechos humanos⁴.

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

En el mismo sentido, en 2018, en el marco de su visita Oficial a México, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos consideró que mientras la impunidad siga siendo una constante generalizada, no se producirá ninguna mejora notable en la situación de los defensores, y que el éxito en la lucha contra la impunidad dependerá de si se superan los problemas de la corrupción, la delincuencia organizada y la continua militarización de la seguridad pública⁵.

Por su parte, diversos órganos de la ONU como el Comité contra la Tortura⁶, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial⁷, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁸,

⁴ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de la ONU sobre el sexto informe periódico de México*, Naciones Unidas, CCPR/C/MEX/CO/6, de 7 de noviembre de 2019, párrs. 42-43. <https://hchr.org.mx/comite/comite-de-derechos-humanos-observaciones-finales-sobre-el-sexto-informe-periodico-de-mexico/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁵ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos relativo a su misión a México*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/37/51/Add.2, de 12 de febrero de 2018. <https://undocs.org/es/A/HRC/37/51/Add.2> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁶ Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/MEX/CO/7, de 24 de julio de 2019, párrs. 62-63; COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, adoptadas por el Comité en su 49º período de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012), Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/MEX/CO/5-6, de 11 de diciembre de 2012, párrs. 14 y 27.

⁷ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México*, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, CERD/C/MEX/CO/18-21, de 19 de septiembre de 2019, párrs. 30-31.

⁸ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,

el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹, el Comité contra la Desaparición Forzada¹⁰, el Comité de los Derechos del Niño¹¹, el Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos¹², así como el Mecanismo del Examen Periódico Universal en sus tres ciclos¹³, han mostrado su preocupación respecto a las agresiones sistemáticas que soportan los defensores de derechos humanos en México.

Por último, la CIDH en su Informe Anual 2020 señaló que, entre los meses de enero y agosto de 2020, el Mecanismo identificó al menos 276 agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Por ello, la CIDH recordó al Estado mexicano su obligación de adoptar medidas para prevenir las vulneraciones de la vida e integridad de las personas defensoras de derechos humanos frente a situaciones de peligro¹⁴. Asimismo, la CIDH en diversos comunicados

Naciones Unidas, CEDAW/C/MEX/CO/9, de 25 de julio de 2018, párrs. 27-28; COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, 52º período de sesiones 9 a 27 de julio de 2012 *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, México*, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Naciones Unidas, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, de 7 de agosto de 2012, párrs. 24-25.

⁹ Vid. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, E/C.12/MEX/CO/5-6, de 17 de abril de 2018, párrs. 7-8.

¹⁰ COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, Naciones Unidas, CED/C/MEX/CO/1, de 5 de marzo de 2015, párrs. 30-31.

¹¹ Vid. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, 56º período de sesiones 17 de enero a 4 de febrero de 2011 *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del párrafo 1 del artículo 12 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía Observaciones finales: México*, Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, CRC/C/OPSC/MEX/CO/1, de 7 de abril de 2011, párrs. 21-22.

¹² Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/35/32/Add.2, de 27 de abril de 2017, párrs. 82-86 y 104; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias Adición Misión a México*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/19/58/Add.2, de 20 de diciembre de 2011, párrs. 71 y 111.

¹³ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal México*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/40/8, de 27 de diciembre de 2018; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal México*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/25/7, de 11 de diciembre de 2013; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal México*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/11/27, de 5 de octubre de 2009.

¹⁴ CIDH, *Informe Anual 2020*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 28, de 30 marzo 2021, pp. 1197-1198. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/IA.asp?Year=2020> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

de prensa ha condenado la privación ilegítima de libertad de defensores de derechos humanos¹⁵ y el espionaje de periodistas y defensores en México¹⁶.

1.2. Libertad de asociación

Marco normativo nacional del derecho de asociación

En México existe el siguiente marco normativo para la creación de OSC, que regulan su creación, funcionamiento, derechos y obligaciones:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por OSC.
- Reglamento Interno de la Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por OSC.
- Reglamento Interno del Registro Federal de las OSC.

En este sentido, el artículo 9 de la CPEUM señala que «[N]o se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee».

Se debe mencionar que la libertad de asociación es una potestad de personas físicas y jurídicas colectivas que se manifiesta en la posibilidad de unirse o no para alcanzar determinados objetivos continuos permanentes mediante la creación de un nuevo ente. Desde esa perspectiva, el derecho de asociación comprende tres aspectos derivados de la disposición del sujeto de hacer ejercicio o no de este derecho:

1. Derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente.
2. Derecho de permanecer en la asociación a renunciar a ella.
3. Derecho de no asociarse.

La autoridad no puede prohibir ni tiene la facultad de autorizar previamente que un particular se asocie o que cree asociaciones con cualquier objeto lícito. Tampoco se podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni tampoco, podrá obligarlo a asociarse u obligarlo a constituir una asociación.

¹⁵ CIDH, *Comunicado de prensa* 043/19, de 26 de febrero de 2019.

¹⁶ CIDH, *Comunicado de prensa* R96/17, de 12 de julio de 2017.

El Registro Federal de las OSC, está a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC, la cual, dentro de sus funciones inscribe a las organizaciones que lo soliciten y cumplan con los requisitos establecidos por la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las OSC, y otorga la constancia correspondiente mediante la cual se asigna la Clave Única de Inscripción denominada y con ella los siguientes derechos:

- Acceder a apoyos y estímulos públicos.
- Gozar de incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos.
- Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables.
- Acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de convenios o tratados internacionales.
- Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades, entre otros.

Según el artículo 3 de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por OSC, las OSC podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece la ley, todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales. Entre las actividades sin fines lucrativos que se señalan en el artículo 5 de dicha ley, se encuentra el apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.

1.3. Derechos de participación, de reunión y libertad de expresión

En México, los defensores de derechos humanos tienen derecho a la libertad de pensamiento y expresión, así como a buscar y recopilar información, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la CPEUM. Asimismo, este derecho está tutelado por lo establecido en el artículo 19 del PIDCP (1.1.1§ xxii); por el artículo 13 de la Convención Americana (1.1.3§ viii); por el artículo 19 de la Declaración Universal (1.1.1§ xxiv), y por el IV de la Declaración Americana (1.1.3§ ix).

Por otra parte, en México el derecho a la libertad de reunión y asociación para los defensores de derechos humanos está previsto en el artículo 9 de la CPEUM¹⁷. De igual manera, este derecho está

¹⁷ Artículo 9: «No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán

tutelado en los artículos 21 y 22 del PIDCP; en los artículos 15 y 16 de la Convención Americana; en el artículo 20 de la Declaración Universal, y en los artículos XXI y XXII de la Declaración Americana.

Ahora bien, respecto a la participación en la justicia, los defensores tienen legitimación para defender grupos vulnerables o intereses difusos y colectivos, acciones colectivas o de clase, de conformidad con lo establecido en el artículo 585.III del Código Federal de Procedimientos Civiles¹⁸. Por otra parte, en México, los defensores de derechos humanos tienen una participación ante organismos internacionales de derechos humanos, ya que presentan casos de presuntas violaciones de derechos humanos ante los organismos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y participan en audiencias públicas de la CIDH sobre diversas problemáticas estructurales y coyunturales en materia de derechos fundamentales.

Informes sombra

Asimismo, y con el objetivo de brindar mayores elementos de diagnóstico sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos por parte del Estado mexicano, elaboran informes sombra o alternativos sobre la situación de derechos humanos en México, y los presentan ante los órganos de tratados de Naciones Unidas y el Mecanismo del EPU.

1.4. Medidas de protección

Mecanismos y medidas de protección para defensores

De acuerdo con la normatividad mexicana, la LPPDDHP incluye la configuración de un mecanismo de protección para defensores de derechos humanos y periodistas, así como medidas de protección en caso de actos u omisiones que afecten su integridad. En específico, las medidas de protección hacia personas defensoras de derechos humanos se encuentran en el capítulo VII de la Ley con el título «Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección»¹⁹.

La primera medida de protección está estipulada en el artículo 32 de la ley e incluye las siguientes acciones: evacuación, reubicación temporal, escoltas de cuerpos especializados, protección de inmuebles y las demás que se requieran para salvaguardar la vida, integridad y

hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar./No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee».

¹⁸ Artículo 585: «Tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas: [...] III. Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este código[...]».

¹⁹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP_200521.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

libertad de los beneficiarios (artículo 32 de la LPPDDHP). La segunda medida de protección está contemplada en el artículo 33 de la ley e incluye las siguientes acciones: entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital, instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona, chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados y las demás que se requieran. Finalmente, la tercera medida de protección se encuentra contemplada en el artículo 34 de la ley e integra las siguientes acciones: instructivos, manuales, cursos de autoprotección tanto individuales como colectivos, acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas y las demás que se requieran (artículo 34 de la LPPDDHP).

Dicho sea de paso, esta última medida de protección tiene un capítulo aparte dentro de los artículos 41-45 de la LPPDDHP. En sí, dicho capítulo refiere al deber del Estado de desarrollar e implementar medidas de prevención teniendo el objeto de evitar potenciales agresiones a las personas defensoras de derechos humanos; dichas medidas se han mencionado anteriormente como acciones (artículo 43 de la LPPDDHP). Por ende, dentro de la jurisdicción del Estado mexicano, se contempla en su normatividad la existencia de medidas específicas debido a la defensa de los derechos humanos de las personas.

Ahora bien, la institución encargada de velar por la aplicación de dichas medidas es el Mecanismo de protección, dicho mecanismo vinculado a la Secretaría de Gobernación del Estado mexicano, cuyo objetivo es proteger, promover y garantizar los derechos humanos, está constituido en el artículo primero de la LPPDDHP. Cabe mencionar que, a pesar de que en octubre de 2020 se eliminó el fideicomiso contemplado para la ejecución de las funciones del Mecanismo (por lo que ahora funciona con el presupuesto Federal de egresos del Estado), actualmente hay 495 periodistas adheridos (136 mujeres y 359 hombres) y 1,011 defensores de derechos humanos (543 mujeres y 468 hombres).

Durante los últimos tres años, la incorporación de periodistas y defensores de derechos humanos al Mecanismo de protección de estas actividades se ha incrementado en un 88 %, al pasar de 798 a mil 506 personas bajo su resguardo. Las agresiones se han incrementado de diciembre de 2018 a septiembre de 2021, período en el que fueron asesinados 47 periodistas y 94 defensores de derechos humanos de los cuales solamente 6 estaban bajo protección. Este incremento sustancial en agresiones a periodistas y defensores se inserta en la crisis de derechos humanos que ha reconocido el gobierno federal, y en el cual uno de los factores centrales que ha alentado la violencia contra estos grupos es la actividad del crimen organizado.

En conclusión, el Estado mexicano tiene un reto referente a la debida ejecución de medidas de protección para personas defensoras de derechos humanos. A pesar de la existencia de una normatividad aplicable en cuanto a la ejecución de dichas medidas, es necesario

modificar la normatividad en la materia porque es evidente que la situación que prevalecía en 2012, cuando se creó el Mecanismo y se aprobó la ley correspondiente, la situación ha cambiado en cuanto al nivel de agresiones, dado el incremento en el número de homicidios. Asimismo, es relevante impulsar el principio de progresividad de los derechos humanos, a fin de continuar avanzando en la búsqueda de una constante y perpetua garantía y respeto de derechos humanos, específicamente, a personas defensoras de derechos humanos en el Estado mexicano.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

Autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio de la INDH

La CNDH es un organismo constitucional que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, y tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos en México. Encuentra su fundamento constitucional en el apartado B del artículo 102 Constitucional, y fue incorporado a la Constitución mediante reforma publicada en el DOF, el 28 de enero de 1992.

Por su parte, la Ley de la CNDH fue publicada en el DOF cinco meses después, el 29 de junio de 1992. El artículo 1 otorga a la ley el carácter de ley de orden público y de aplicación en todo el territorio mexicano para todos los que en él se encuentren, extendiendo su protección por igual a mexicanos y extranjeros, mientras que el artículo 2 reconoce a la CNDH como un «organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios». El Reglamento de la Comisión sería publicado pocos meses después, el 12 de noviembre del mismo año.

Mediante reforma publicada en el DOF, el 13 de septiembre de 1999, el apartado B del artículo 102 de la CPEUM fue reformado, dotando a la CNDH de autonomía de gestión y presupuestaria, modificando la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos y reconociendo constitucionalmente lo que ya se reconocía en la propia ley: personalidad jurídica y patrimonio propios, y el régimen de nombramiento y reelección de su presidente.

Asimismo, el 10 de junio de 2011, se promulgó la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos, la cual reformó diversos artículos constitucionales y le otorgó las siguientes facultades a la CNDH:

- La facultad de investigar violaciones graves a derechos humanos (artículo 102.B).

Facultades y competencias de la INDH

- Cuando las recomendaciones emitidas por la CNDH no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, estos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Además, la Cámara de Senadores, o en sus recesos, la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de la CNDH, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos a efecto de que expliquen el motivo de su negativa (artículo 102.B).
- La CNDH podrá presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que México sea parte (artículo 102.B).

Por otra parte, de conformidad con el artículo 102.B de la CPEUM, el presidente de la CNDH tiene la obligación de presentar anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. El artículo 52 de la Ley de la CNDH especifica que el informe dará cuenta de las actividades que haya realizado la CNDH en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Para tal efecto, el presidente de la CNDH se presenta en el mes de enero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Posteriormente, presenta el informe ante el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el informe es difundido en la forma más amplia posible entre la sociedad.

Ninguna autoridad o servidor público da instrucciones o indicaciones a la CNDH con motivo de las actividades que desarrolla. Como se ha indicado con anterioridad, de conformidad con el artículo 102.B de la CPEUM, la CNDH es un organismo autónomo del Estado mexicano y no forma parte del Gobierno. Los artículos 54 de la Ley de la CNDH y 4 del Reglamento Interno de la CNDH establecen que no recibe instrucciones de autoridad alguna.

El artículo 13 de la Ley de la CNDH establece que el presidente de la institución y los visitadores generales (encargados de la investigación de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos) no pueden ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulan, o por los actos que realizan, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos. Además, cabe indicar que, de conformidad con el artículo 4 de la Ley de la CNDH, su personal está obligado a manejar de manera confidencial la información relativa a los asuntos de su competencia.

Informe anual de actividades de la INDH

Inmunidad del personal de la INDH

Por su parte, el artículo 5 del Reglamento interno de la CNDH, establece que los servidores públicos de la CNDH no están obligados a rendir testimonio cuando dicha prueba haya sido ofrecida en procesos civiles, penales, administrativos o cualquier otro y el testimonio se encuentre relacionado con su intervención en el tratamiento de los asuntos radicados en la Comisión Nacional. La misma disposición señala que en aquellos casos en la que se reciba un citatorio para comparecer ante alguna autoridad administrativa, judicial o ministerial, el visitador general correspondiente comisionará al personal citado para que comparezca y haga del conocimiento de la autoridad esta limitación legal y, en su caso, previo acuerdo del presidente de la CNDH, enviará un informe por escrito sobre la actuación de la Comisión Nacional en el asunto.

Designación del titular de la INDH

De conformidad con el artículo 102.B de la CPEUM, el presidente de la CNDH es elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, este artículo constitucional establece que la elección del titular a la presidencia de la CNDH, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, se ajustará a un procedimiento transparente de consulta pública.

Por último, el artículo 10 de la Ley de la CNDH, dispone que compete a la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores proceder a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos. Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de esta, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe la presidencia de la CNDH o, en su caso, la ratificación del titular.

2.2. Problemática

La CNDH considera que actualmente no tiene amenazas por su labor como organismo defensor de derechos humanos. Por lo tanto, no se cuenta con información en ese sentido.

13. PANAMÁ¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Libertad de expresión; 1.4. Derechos de participación y libertad de reunión; 1.5. Medidas de protección.
2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

El pasado 3 de agosto de 2010, la CIDH emitió un comunicado expresando su preocupación por los muertos y heridos durante manifestaciones de protesta social en Panamá². En ese mismo sentido, la CIDH, desde su 140° período ordinario, recibió información sobre Panamá en relación con los presuntos hostigamientos de lo que, debido a su extranjería, venía siendo objeto un periodista y ciudadano español, miembro de la organización Human Rights Everywhere³.

Por su parte, diversos órganos de Naciones Unidas han mostrado su preocupación respecto a las agresiones que soportan los defensores de derechos humanos en Panamá:

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

¹ Abreviaturas: CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; FIO = Federación Iberoamericana del Ombudsman; INDH = Institución Nacional de Derechos Humanos; OSC = Organizaciones de la sociedad civil.

² Vid. CIDH, *CIDH expresa preocupación por muertos y heridos durante manifestaciones de protesta social en Panamá*, Comunicado de Prensa 77/10, de 3 de agosto de 2010.

³ Vid. HUMAN RIGHTS FOUNDATION, *Detención y expulsión arbitraria de periodistas y defensores de Derechos Humanos extranjeros de Panamá, Caso de Francisco José Gómez Nadal y María del Pilar Chato Carral*, de 5 de abril de 2011, p. 7. https://cidempanama.org/files/2011/08/11_8_detencion_expulsion.pdf; HUMAN RIGHTS EVERYWHERE, *Informe sobre violación de Derechos Humanos en Changuinola del 7 al 11 de julio de 2010*, de 2 de agosto de 2010. https://cidempanama.org/wp-content/uploads/2011/07/10-7_Informe_sobre_violacion_documentos.pdf (Enlaces consultados a fecha de cierre de este informe).

- Comité de los Derechos del Niño

El comité le ha insistido al Estado que los defensores de los derechos humanos son merecedores de protección especial. En ese sentido, le ha recomendado que se permita a las organizaciones no gubernamentales y sus representantes, a los defensores de los derechos humanos y a los periodistas ejercer su derecho a la libertad de expresión y de opinión sin ser objeto de amenazas ni acosos. Asimismo, que facilite la participación de la sociedad civil en la formulación, la aplicación y el seguimiento de políticas y programas públicos relativos a los derechos del niño, en particular ampliando la accesibilidad a los procedimientos de inscripción y estableciendo mecanismos para evitar los conflictos de intereses resultantes de la colaboración entre la sociedad civil y el Gobierno⁴.

- Comité contra la Tortura

El comité ha mostrado su preocupación debido a que el Estado parte haya sido requerido por la CIDH a adoptar medidas dirigidas a proteger la vida e integridad física de las defensoras de derechos humanos Shirley Castañeda y Jessica Canto, como consecuencia de los actos de humillación y acoso a los que habrían sido sometidas por parte del personal militar del centro de detención transitorio del Servicio Nacional Aeronaval en la isla Punta Coco durante sus visitas a los internos⁵.

- Consejo de Derechos Humanos

Por último, cabe señalar que en último ciclo del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas existen recomendaciones al Estado que están relacionadas con la adopción de medidas en aras del funcionamiento eficiente e independiente de la Defensoría del Pueblo; la protección de los defensores de derechos humanos; así como la investigación de los ataques, represalias y violencia a los defensores⁶.

**Examen Periódico
Universal**

⁴ Vid. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Panamá*, Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, CRC/C/PAN/CO/5-6, de 28 de febrero de 2018, párr. 13.

⁵ Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Panamá*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/PAN/CO/R.4, de 28 de agosto de 2017, párr. 18.

⁶ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Panamá*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/46/8, de 21 de diciembre de 2020.

1.2. Libertad de asociación

En Panamá se han emitido normas jurídicas que regulan las formas de asociación, y las mismas establecen la existencia de OSC, determinando su reconocimiento y forma de fiscalización en relación con las actuaciones que realizan. En este sentido, podemos señalar que la Constitución Política de la República de Panamá, en el Título III de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo I de las Garantías Fundamentales, artículo 39, establece el derecho a la libertad de asociación⁷.

En referencia al reconocimiento de las asociaciones de interés público, el procedimiento es reglamentado mediante el Decreto Ejecutivo 1099⁸, de 30 de diciembre de 2010, el cual deroga el Decreto Ejecutivo 440, de 12 de septiembre de 2006. Aunado a lo anterior, dentro del compendio normativo relacionado a las asociaciones de interés público, podemos señalar el Código Civil, que en su artículo 64 establece qué se entiende por personas jurídicas⁹, y la Ley 33, de 8 de enero de 1984, que señala que el reconocimiento formal de las asociaciones y entes señalados en el Código Civil se hará por conducto del Resuelto expedido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, actual Ministerio de Gobierno.

Ahora bien, para la creación y el reconocimiento de las asociaciones de interés público, el Decreto Ejecutivo 1099, en su artículo 4, establece que el interesado deberá presentar la solicitud ante el Ministerio de Gobierno, mediante abogado, según lo establecido en la ley, acompañando de los siguientes documentos:

Reconocimiento de asociaciones de interés público

Requisitos para la inscripción y registro de las asociaciones de interés público

⁷ Artículo 39: «Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. / No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial. / La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la ley panameña».

⁸ El artículo 2 de este decreto, define como Asociación de interés público: «Persona jurídica conformada por instituciones públicas o por personas jurídicas panameñas inscritas en el Registro Público de Panamá, debidamente reconocidas por el Órgano Ejecutivo y autorizadas por este para realizar actividades, ya sea de naturaleza privada o pública, que a juicio del Órgano Ejecutivo aún no han sido desarrolladas en el país o se han desarrollado en forma insuficiente, y cuya realización es de interés nacional, motivo por el cual contraviene que distintos sectores de la sociedad se asocien para llevarla a cabo, sin ánimo de lucro».

⁹ Artículo 64: «Son personas jurídicas [...] 3. Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial; 4. Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo; 5. Las asociaciones de interés privado sin fines de lucrativos que sean reconocidas por el Poder Ejecutivo; y 6. Las asociaciones civiles o comerciales a las que la ley concede personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociados».

1. Copia autenticada del acta de constitución de la asociación de interés público debidamente firmada por los miembros fundadores.
2. Copia autenticada del acta donde se aprueba el Estatuto de la asociación, firmada por el presidente y el secretario.
3. Lista de los miembros de la Junta Directiva, que no podrán ser menos de siete (7), con su respectiva hoja de vida institucional para las personas de orden privado, debidamente firmada por sus representantes legales y con indicación del cargo que desempeñan. Al menos cuatro (4) de los integrantes de la Junta Directiva deberán ser instituciones públicas panameñas, cuya actividad se relaciona con el (los) proyecto(s) que desarrollará.
4. Copia autenticada del Estatuto debidamente firmado por el presidente y secretario.
5. Plan de trabajo a realizar durante los primeros cinco (5) años.

Es importante mencionar que este decreto, en su artículo 6 establece: que la solicitud de reconocimiento de la asociación de interés público que se presente al Ministerio de Gobierno estará sujeta a consulta con la institución competente, de acuerdo con los objetivos que desarrolle la asociación.

Luego de la emisión de la resolución que otorga la personería jurídica, la parte interesada debe acudir ante el Registro Público para la inscripción de la organización y posteriormente, presentarse ante el Ministerio de Gobierno con la certificación de la inscripción para que se proceda a la inscripción en su Registro de Organizaciones.

Ahora bien, respecto a los medios de financiación, en la normativa jurídica panameña, nuevamente dentro del Decreto Ejecutivo 1099 (capítulo IV), es donde se establece lo relacionado al manejo, destino y funcionamiento financiero. El artículo 22 establece que los fondos que reciba una asociación de interés público provenientes del Gobierno Central, de instituciones públicas nacionales o de cualquier otra fuente nacional o internacional, pública o privada, que hayan sido canalizadas a través de instituciones públicas, serán considerados fondos públicos y sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República y demás autoridades pertinentes, en cuanto a su manejo, destino y funcionamientos.

En su artículo siguiente establece que el destino específico de los fondos a que se refiere el artículo anterior deberá ser establecido en el documento que ampara la donación o transferencia de fondos a la asociación de interés público. El Estado supervisará que a dichos recursos le den el destino específico consignado en los objetivos de la asociación o en el documento de financiamiento o donación.

De igual manera se establece dentro de este capítulo que, para el manejo de los recursos económicos transferidos, las asociaciones de interés público abrirán las cuentas bancarias necesarias en bancos

o instituciones financieras del Estado, las cuales estarán sujetas a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 32 de 1984. Sin embargo, podrán abrir cuentas en instituciones bancarias del sector privado, cuando se trate de recursos económicos no transferidos o que no hayan sido canalizados a través de instituciones públicas y quien lo entrega así lo autoriza.

Otro aspecto importante que resaltar en este apartado es la autorización para recibir donaciones deducibles de impuestos sobre la renta para los donantes. En cuanto a este aspecto, la Resolución Ministerial 201-2788, el 7 de agosto de 2008, desarrolla las condiciones en las cuales se autoriza a una organización a recibir donaciones exentas del impuesto sobre la renta. El trámite de autorización para recibir donaciones exentas puede durar de 1 a 2 meses e igualmente dependerá de la gestión de la parte interesada y que los requisitos se hayan cumplido en su totalidad. Se establece, con respecto a la revocatoria de esta autorización que la misma se puede dar en el evento de que las organizaciones suministren información falsa o inexacta, así como de forma simulada o fraudulenta (resolución ministerial 201-1163, de abril de 2008).

Leyes e interpretación que obstaculiza y desalienta el trabajo en defensa de los DD. HH.

1.3. Libertad de expresión

En Panamá la libertad de expresión está establecida a nivel constitucional, desarrollada específicamente en el artículo 37, que señala lo siguiente, en su artículo 37:

Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público.

En Panamá se han tenido casos de periodistas tales como el ejemplo señalado en el punto (§ 13.1.1), donde se emitió una comunicación por parte de la CIDH, y en la cual el Estado panameño tuvo que presentar un informe de las actuaciones relacionados a los hechos denunciados.

Ataques a periodistas

1.4. Derechos de participación y libertad de reunión

La Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 38 reconoce la libertad de reunión: «Los habitantes de la República tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire no están sujetas a permiso y solo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas».

Libertad de reunión y aviso previo

Derechos de participación

La autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de terceros.

En Panamá a nivel parlamentario se ha creado la Unidad de Promoción de la Participación Ciudadana, mediante Resolución 72, de 11 de julio del año 2000, con el objetivo principal de estimular la iniciativa popular en materia de legislación y fiscalización de la gestión gubernamental, así como con el propósito de captar las opiniones directamente de los ciudadanos en cuanto a los temas de interés nacional. Mediante Resolución 49, de 30 de mayo de 2001, esta unidad es elevada a nivel de Dirección Nacional. Actualmente, mediante Resolución 45, de 3 de agosto de 2012, se realizan modificaciones y se oficializa la creación de sus oficinas regionales.

Las propuestas ciudadanas pueden ser presentadas por cualquier persona natural o jurídica. Las propuestas ciudadanas deben ser presentadas mediante escrito o por correo electrónico en las oficinas de la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana (unidad administrativa interlocutora con el ciudadano proponente) de la Asamblea Nacional o en las oficinas regionales.

Como requisito mínimo, el proponente debe presentar una idea general de la materia o temática que solicita sea regulada mediante ley, con la explicación de los motivos que sustenten dicha idea. También podrá optar por presentar un borrador de su propuesta de ley, acompañado de una explicación de los motivos de la propuesta, que permita determinar con claridad la temática regulada y las disposiciones que podría contener.

Presentada la propuesta ciudadana, la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana revisará la propuesta con el propósito de determinar si ha sido presentada en la forma indicada en los puntos anteriores, y si el tema propuesto no forma parte de los asuntos que solo pueden ser presentados por los titulares de la iniciativa, la Corte Suprema de Justicia, el procurador o procuradora general de la Nación y el procurador o procuradora de la Administración, el Tribunal Electoral y los diputados de la República.

Por último, respecto a la participación en organismos internacionales, las OSC participan de manera activa en los comités de los órganos de tratado de Naciones Unidas y ante el Consejo de Derechos Humanos, donde presentan informes relativos a la situación de los derechos humanos en Panamá, que inciden en las recomendaciones que se emite por estos órganos al Estado panameño.

1.5. Medidas de protección

Los defensores de derechos humanos, o personas pertenecientes a las asociaciones de la sociedad civil frente a agresiones o afectación a su vida

e integridad personal, pueden presentar las denuncias ante el Ministerio Público, el cual es la institución que tiene la atribución de perseguir los delitos y contravenciones de las disposiciones constitucionales o legales, según el numeral 4 del artículo 220 de la Constitución Política.

Atendiendo a la situación denunciada, el Ministerio Público establecerá las medidas de protección, así como se brinda asistencia por parte de la Unidad de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el proceso penal.

Frente a vulneraciones de derechos humanos por parte del personal de las entidades estatales, se puede acudir a la Defensoría del Pueblo, en virtud de sus atribuciones establecidas en el artículo 4 de la Ley 7 de 5 de febrero de 1997.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

Nuestra institución fue creada mediante la Ley 7 de 5 de febrero de 1997 (reformada mediante las leyes 41, de 1 de diciembre de 2005, y 55, de 2 de octubre de 2009). Mediante el Acto Legislativo 1 de 2004 se le otorgó rango Constitucional al desarrollarla en sus artículos 129 y 130. Constitución reformada por los actos reformativos 1 y 2 de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional de 1983; por los actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, y por el Acto Legislativo 1 de 2004.

El mandato se describe a través del artículo 129 de la Constitución Política de la República de Panamá y del artículo 2 de la Ley 7, que señalan lo siguiente:

«La Defensoría del Pueblo velará por la protección de los derechos y las garantías fundamentales consagradas en esta Constitución, así como los previstos en los convenios internacionales de derechos humanos y la ley, mediante el control no jurisdiccional de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos, y actuará para que ellos se respeten (artículo 129 de la Constitución)».

«La Defensoría del Pueblo velará por la protección de los derechos establecidos en el Título III y demás derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, así como los derechos previstos en los convenios internacionales de derechos humanos y la ley, mediante el control de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos, y actuará para que ellos se respeten, en los términos establecidos por la presente ley (artículo 2 de la Ley 7, de la Defensoría del Pueblo)».

Funciones y facultades de la INDH

El mandato institucional para recibir y examinar quejas o peticiones individuales de violaciones de derechos humanos se aprecia en los siguientes artículos de la Ley 7:

«Atender las quejas y situaciones que afectan los derechos humanos y promover, ante las autoridades respectivas que se subsanen las condiciones que impidan a las personas el pleno ejercicio de sus derechos (artículo 4.8.)».

«Las actuaciones ante la Defensoría del Pueblo de quienes presenten quejas no podrán ser utilizadas en su contra, ni judicial ni extrajudicialmente (artículo 21)».

«La Defensoría del Pueblo podrá recibir todas las quejas orales o escritas transmitidas por cualquier medio, provengan de fuentes anónimas o identificadas, aún en los casos en que hayan sido presentadas ante otras autoridades administrativas y judiciales que estén resolviendo sobre su admisión o inadmisión y en su caso investigándolas (artículo 26)».

En caso de admisión, se informará al quejoso. En caso de no admisión, se le informará de los motivos en que se fundamenta la resolución, orientándole e indicándole otras vías, procedimientos o actuaciones que pudieran resultarles útiles. El defensor o defensora del pueblo rechazará toda queja en la que pueda advertir mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión o fundamento fútil o trivial.

2.2. Problemática

Ataques a la independencia, autonomía y naturaleza de la INDH

En este apartado haremos referencia a la problemática que la institución padece haciendo propias las preocupaciones que el Consejo Rector de la FIO emitió en su pronunciamiento 5/2019, respecto a los ataques a la persona del defensor del pueblo de Panamá por parte de la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional de Panamá¹⁰:

1. La independencia y la autonomía de las INDH son pilares y características determinantes para el reconocimiento del estatus internacional de las INDH, por ello se deberán evitar cuestionamientos infundados por parte de la Asamblea Legislativa del país y garantizar la independencia y autonomía de la institución.
2. Se deberá solicitar a las autoridades legislativas y demás autoridades de la Administración Pública de Panamá que garanticen y respeten el cumplimiento de los principios

¹⁰ Vid. FIO, *Pronunciamiento del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) respecto a los ataques a la persona del Defensor del Pueblo de Panamá por parte de la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional de Panamá*, Pronunciamiento FIO 5/2019, 2019.

de independencia y autonomía en el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

Sobre estos hechos, luego del proceso llevado a cabo por la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional de Panamá, y luego de los alegatos presentados por el ex defensor del pueblo de Panamá ante el Pleno de la Asamblea Nacional de Diputados, se determinó la remoción del cargo, por negligencia notoria en el cumplimiento de los deberes del cargo, tal cual se estipula en el artículo 11-B, de la Ley 7.

Como resultado de esta acción, actualmente, la Defensoría del Pueblo de Panamá se mantiene en revisión de su acreditación por parte de la Alianza Global de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Por último, es preciso recordar la importancia de que la Defensoría del Pueblo cuente con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para vigilar, promover y proteger eficazmente los derechos humanos. En ese sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado al Estado que siga procurando que la Defensoría del Pueblo se ajuste plenamente a los principios de París (1.1.1 § xxi)¹¹.

**Recursos
insuficientes
y carente
independencia
económica**

¹¹ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Observaciones finales..., cit., párr. 11.

14. PARAGUAY

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Derechos de reunión y participación.
2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

El marco normativo está integrado por un conjunto de normas, siendo la norma de máxima jerarquía la Constitución Nacional del año 1992, la que a su vez establece el orden de prelación de las leyes, incorporando en segundo lugar a los tratados internacionales ratificados por el Paraguay y en tercer lugar a las leyes originadas en el país, seguidamente de normas de menor jerarquía. En ese sentido, la Constitución Nacional de 1992 establece que la República del Paraguay se constituye en Estado Social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado y adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

La Constitución Nacional otorga garantías para el goce de los derechos con la finalidad de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia. Nuestra normativa constitucional incluye derechos que reconocen, entre otras, las libertades de asociación, de expresión y de manifestación, libertades que en su conjunto garantizan la constitución de asociaciones civiles. Tales enunciados se hallan presentes, en los artículos 26 (libertad de expresión y de prensa), 28 (derecho a informarse), 32 (libertad de reunión y manifestación), 40 (derecho de petición) y 42 (libertad de asociación) de la Constitución Nacional.

Las organizaciones de defensores de derechos humanos en su mayoría se constituyen como asociación civil sin fines de lucro con personalidad jurídica, conforme a lo establecido en nuestra norma legal vigente, la Ley 1183/85, «Código Civil», y a sus efectos fiscales por la Ley 125/91, «Establece el nuevo Régimen Tributario».

Proyecto/iniciativa de ley sobre defensores de DD. HH.

La República del Paraguay en la actualidad no cuenta con una normativa específica que garantice la protección de las personas defensoras de los derechos humanos de la sociedad civil. Sin embargo, a iniciativa legislativa se cuenta con el proyecto de ley sobre libertad de expresión, protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de derechos humanos, el cual se encuentra en trámite en la Cámara de Diputados y cuyo objetivo es establecer las bases de cooperación y coordinación entre los poderes del Estado, organismos públicos internacionales, instituciones públicas, organizaciones y personas privadas y sociedad civil, con el fin de garantizar la vida, la integridad, la libertad, la seguridad y la estabilidad laboral de todas aquellas personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio del periodismo, el trabajo de prensa o la defensa de los derechos humanos¹.

Reconocimiento de defensores

En ese sentido, la Honorable Cámara de Diputados y la Honorable Cámara de Senadores han emitido declaraciones en donde se reconoce la labor realizada por los defensores de derechos humanos e insta al Poder Ejecutivo otorgar las garantías necesarias para proteger su trabajo:

Declaración 264/20, «que declara de interés nacional el reconocimiento a la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos», dictada en sesión extraordinaria de 16 de diciembre de 2020, insta al Poder Ejecutivo, a través de las autoridades nacionales, a proteger la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos y brindar el respaldo necesario para el desempeño de su labor, libre de agresión, amedrentamiento, amenaza, criminalización, discriminación, estigmatización y cualquier obstáculo que impida su desarrollo².

Declaración 352/20, «que repudia la persecución, a los defensores de los derechos de los pueblos indígenas en Costa Rica», en donde la Honorable Cámara de Senadores insta al Poder Ejecutivo a que instruya a la representación paraguaya

¹ Vid. SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Sobre libertad de expresión, protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de derechos humanos, presentado por los diputados Ramón Duarte y Olga Ferreira de López*, expediente D-1642344, Proyecto de Ley, de 16 de noviembre de 2016. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/108113> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

² Vid. SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Proyecto de declaración «que declara de interés nacional el reconocimiento a la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos»*, presentado por los senadores Gilberto Antonio Apuril Santiviago, José Gregorio Ledesma Narvaez, Mirta Leonor Gusinky de Cubas, Jorge Osvaldo Querey Rojas y Pedro Arturo Santa Cruz Insaurrealde, Declaración 264/20, expediente S-2010006, declaraciones unicamerales, de 2 de diciembre de 2020. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122876> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

en los organismos internacionales a manifestar el repudio a tales actos de persecución a líderes defensores de los derechos de los pueblos indígenas³.

Declaración 312, «que reconoce los principios de la ‘declaración de principios sobre libertad de expresión’ de la comisión interamericana de derechos humanos de la organización de estados americanos (OEA), como rectores de la labor legislativa en favor de la conquista plena de los derechos humanos en Paraguay», aprobada por la Cámara de Diputados en sesión ordinaria de fecha de 20 de agosto de 2015⁴.

Por otra parte, diversos órganos de Naciones Unidas han mostrado su preocupación respecto a las agresiones sistemáticas que soportan los defensores de derechos humanos en Paraguay, así como por la preocupación debido a que la institución no se encuentre constituida con base en los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de derechos humanos (1.1.1§ xxi):

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

- Comité de Derechos Humanos

El comité ha lamentado que la Defensoría del Pueblo no se encuentre constituida con base en los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (Principios de París), en particular, mostró su preocupación respecto a los temas relativos a la selección y nombramiento del defensor del pueblo, al proceso de destitución, y a la falta de recursos suficientes. Asimismo, ha resaltado los ataques, represalias, vigilancia y agresiones que sufren los defensores de derechos humanos en Paraguay, así como las pocas condenas al respecto, y la insuficiencia de medidas para su efectiva protección. En ese sentido, el comité recomendó al Estado, entre otras, garantizar el trabajo de los defensores de derechos humanos, adoptar medidas legislativas especiales para su protección, reducir los índices de impunidad respecto de los ataques que reciben los defensores y evitar cualquier actividad de vigilancia por el Estado a defensores de

³ Vid. SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Que repudia la persecución, a los Defensores de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Costa Rica*, Declaración 352/20, expediente D-2057390, declaraciones unicamerales. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121285> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁴ Vid. SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Proyecto de declaración: que reconoce los principios de la declaración de principios sobre libertad de expresión de la comisión interamericana de Derechos Humanos de la organización de estados americanos (OEA) como rectores de la labor legislativa en favor de la conquista plena de los Derechos Humanos en Paraguay*, Declaración 312, expediente D-1536056, declaraciones unicamerales, de 20 de agosto de 2015. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/105239> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

derechos humanos⁵; preocupaciones que el comité ha estado advirtiendo desde 2013⁶.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

El comité ha mostrado su preocupación respecto a que la Defensoría del Pueblo no está en conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) y su alcance es limitado en lo que se refiere al examen y formulación de recomendaciones sobre las denuncias presentadas por mujeres por la violación de sus derechos humanos a la igualdad entre los géneros. Asimismo, el comité ha expresado su preocupación debido a los actos de intimidación y hostigamiento contra las defensoras de los derechos humanos, así como miembros de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos de la mujer. En ese sentido, el comité recomendó al Estado luchar contra la impunidad de todos los actos de intimidación, hostigamiento y ataques contra las defensoras de los derechos humanos y agilizar la aprobación del proyecto de ley sobre la libertad de expresión, la protección de los periodistas, los miembros de la prensa y los defensores de los derechos humanos⁷.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El comité ha mostrado su preocupación respecto a la independencia, legitimidad y eficacia de la Defensoría del Pueblo. Asimismo, destacó los actos de represalias, intimidación, amenazas, e incluso posibles actos arbitrarios, por parte de autoridades en contra de defensores de derechos humanos. En ese sentido, el comité recomendó al Estado que adopte medidas para la protección de los defensores de los derechos humanos, reduzca los niveles de impunidad respecto a los ataques que reciben los defensores y lleve a cabo campañas de información

⁵ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/PRY/CO/4, de 20 de agosto de 2019, párrs. 11, 10, 36 y 37.

⁶ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay*, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/PRY/CO/3, de 29 de abril de 2013, párrs. 7 y 15.

⁷ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas, CEDAW/C/PRY/CO/7, de 22 de noviembre de 2017, párrs. 14, 15, 28 y 29.

y sensibilización sobre el trabajo fundamental que realizan los defensores de derechos humanos⁸.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El comité ha recomendado al Estado que adopte las medidas legislativas y administrativas necesarias para asegurar que la Defensoría del Pueblo cumpla plenamente con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)⁹.

- Comité contra la Desaparición Forzada

El comité ha mostrado su preocupación respecto a la insuficiencia de los recursos asignados a la Defensoría del Pueblo para el eficaz desempeño de sus funciones y ha recomendado al Estado que adopte las medidas necesarias para asegurar que dicha defensoría cuente con los recursos financieros, materiales y de personal necesarios para desempeñar su mandato de manera eficaz e independiente, de conformidad con los Principios de París¹⁰.

- Comité contra la Tortura

El comité ha mostrado su preocupación respecto a que la Defensoría del Pueblo no cuente con los recursos necesarios para poder realizar su tarea de protección y promoción de los derechos humanos de una manera eficaz e independiente. En ese sentido, el comité ha recomendado al Estado que adopte las medidas necesarias a fin de dotar a la Defensoría del Pueblo de los recursos financieros, materiales y humanos adecuados para llevar a cabo su mandato de manera eficaz e independiente y de conformidad con los Principios de París¹¹.

⁸ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a sexto del Paraguay*, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, CERD/C/PRY/CO/4-6, de 4 de octubre de 2016, párrs. 13, 14, 29 y 30.

⁹ Vid. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, E/C.12/PRY/CO/4, 20 de marzo de 2015, párr. 9.

¹⁰ Vid. COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *Observaciones finales sobre el informe presentado por el Paraguay* en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, Naciones Unidas, CED/C/PRY/CO/1, de 20 de octubre de 2014, párrs. 11-12.

¹¹ Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención* *Observaciones finales del Comité contra la Tortura Paraguay*, Convención contra la tortura y otros tratos o

- Consejo de Derechos Humanos

La Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación ha recomendado a Paraguay adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y los derechos de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, incluyendo a los que trabajan en favor de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales¹². Por otra parte, la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad ha insistido en la implementación de las debidas garantías para que la institución funcione de acuerdo con los Principios de París¹³.

Examen Periódico Universal

Por último, cabe señalar que los últimos dos ciclos del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas¹⁴ cuentan con recomendaciones al Estado que están relacionadas con la protección de los defensores de derechos humanos, la asignación a la oficina del Defensor del Pueblo de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su mandato, así como la investigación de los ataques sufridos a los defensores de derechos humanos.

1.2. Libertad de asociación

En Paraguay la libertad de asociación se encuentra amparada en la Constitución Nacional de manera integral a través de lo dispuesto en los artículos 25 (libre expresión de la personalidad), 27 (derecho al empleo de los medios de comunicación), 28 (derecho a informarse), 32 (derecho a reunirse y a manifestarse pacíficamente), 34 (inviolabilidad de recintos privados), 36 (derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental y la comunicación privada), 40 (derecho de petición) y 42 (libertad de asociación).

Requisitos para el registro e inscripción de OSC

Al respecto, en la Ley 1183/85 del Código Civil y modificatorias, se regulan los distintos tipos de organizaciones sin fines de lucro con personalidad jurídica, y son: las asociaciones reconocidas de utilidad pública, que son asociaciones, sin fines de lucro, cuyo objeto es el

penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/PRY/CO/4-6, de 14 de diciembre de 2011, párr. 11.

¹² Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/34/48/Add.2, de 27 de enero de 2017, párr. 106.t.

¹³ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad sobre su visita al Paraguay*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/34/58/Add.1, de 21 de diciembre de 2016, párrs. 17 y 76.

¹⁴ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Paraguay*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/48/9, 12 de julio de 2021; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Paraguay*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/32/9, de 12 de diciembre de 2016.

bien común; expresan su voluntad en escritura pública, regidas por el Capítulo II de la Ley 1183/85 del Código Civil y por sus estatutos. Es decir, las asociaciones reconocidas de utilidad pública deben expresar su voluntad mediante estatutos formalizados en escritura pública y luego solicitar al Poder Ejecutivo su reconocimiento como tales. Posterior a la autorización del Poder Ejecutivo, se inscribirán en el Registro de Personas Jurídicas y Asociaciones.

Ahora bien, las asociaciones que no hayan sido reconocidas como personas jurídicas por el Poder Ejecutivo, es decir las asociaciones inscritas con capacidad restringida, no deben destinarse al bien común o utilidad pública, y como tal, no necesitan autorización del Poder Ejecutivo. Los estatutos deben contener la denominación de la asociación, la indicación de sus fines, de su patrimonio y domicilio, así como las normas sobre el funcionamiento y administración, los derechos y obligaciones de los asociados y las condiciones de su admisión y, finalmente, las normas relativas a su extinción y al destino de sus bienes (reguladas en el Capítulo III de la Ley 1183/85).

1.3. Derechos de reunión y participación

Con la caída del régimen dictatorial en Paraguay, a partir de 1989 se pudieron visualizar las desigualdades y la falta del debido reconocimiento de derechos fundamentales, motivo por el cual la población reaccionó con demandas sociales. Con el proceso de transición a la democrática adquieren mayor fuerza las organizaciones y movimientos sociales, y la creación de espacios reales de poder y participación. En ese contexto, se creó un nuevo marco normativo: la Constitución Nacional de 1992 y la ratificación de instrumentos internacionales.

La participación ciudadana en Paraguay se visualiza con mayor frecuencia en grupos de personas en situación de vulnerabilidad entre los que se pueden mencionar a campesinos con reclamos frecuentes por la tenencia de la tierra, las mujeres a los efectos de lograr la igualdad ante la ley, los jóvenes estudiantes con distintas reivindicaciones a favor de la educación de calidad, la ciudadanía en general en reclamo de derecho a la justicia, trabajo, seguridad entre otros derechos que se consideren vulnerados.

La Constitución Nacional garantiza los derechos de participación y reunión de manera integral a través de los artículos 28 (derecho a informarse), 32 (libertad de reunión y manifestación), 37 (derecho a la objeción de conciencia y 40 (derecho de petición). Por su parte, es importante resaltar la Ley 5282/14 «De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental», cuyo objeto es reglamentar el artículo 28 de la Constitución Nacional, a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la

transparencia del estado. Ninguna disposición de esta ley podrá ser entendida o utilizarse para negar, menoscabar o limitar la libertad de expresión, la libertad de prensa o la libertad de ejercicio del periodismo.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

La Defensoría del Pueblo aparece en el Derecho Constitucional paraguayo con la carta magna de 1992. Los conceptos que hacen referencia a la esencia y funciones de la Defensoría del Pueblo de Paraguay se establecen y definen con fundamento tanto en la Constitución Nacional como en la Ley 631/95, «Orgánica de la Defensoría del Pueblo». Así, la Defensoría del Pueblo fue creada «como organismo que goza de independencia, autonomía funcional y administrativa [...]». Está a cargo de un defensor quien será designado por la mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por la Cámara de Senadores. Durará cinco años en sus funciones, coincidente con el período del Congreso y podrá ser reelecto. Durante su mandato no podrá formar parte de ningún Poder del Estado ni ejercer actividad política o partidaria alguna (artículos 277 y 278 de la Constitución).

Designación del titular de la INDH

El Defensor del Pueblo es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios sin que en ningún caso tenga función judicial ni ejecutiva¹⁵. Luego de 14 años ininterrumpidos de gestión y con mandato vencido desde el año 2008 de un mismo defensor, la Honorable Cámara de Diputados, el 1 de noviembre del año 2016, designó al abogado Miguel Ángel Godoy Servín como actual defensor del pueblo¹⁶.

La Defensoría del Pueblo de Paraguay no cuenta con un área específica incorporado al organigrama de la institución que se encargue exclusivamente de la atención a defensores de derechos humanos. Sin embargo, a través de las distintas direcciones generales, direcciones temáticas, coordinaciones, delegaciones del interior y departamentos se realiza el asesoramiento y acompañamiento gratuito a los casos, así como la asesoría y orientación jurídica gratuita a todas las mujeres

¹⁵ Los deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo están comprendidos en el Capítulo IV – Sección I – Artículo 276 y 279 de la Constitución Nacional y en el Título II – Artículo 10 de la Ley 631/95 «Orgánica de la Defensoría del Pueblo». En lo que respecta a los derechos tutelados por la Defensoría del Pueblo, «son todos aquellos comprendidos y reconocidos en la Constitución Nacional, en los tratados internacionales y en las leyes de la Nación».

¹⁶ Vid. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO NACIONAL, *Resolución 2493*, de 1 de noviembre de 2016.

que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Asimismo, realiza seguimiento y monitoreo de las recomendaciones, intervenciones, acciones y acompañamiento en todos los casos referentes a la vulnerabilidad de los derechos humanos.

2.2. Problemática

La Defensoría del Pueblo ha venido fortaleciéndose en diferentes áreas, apostando y caracterizándose por los trabajos operativos en campo, saliendo al encuentro de la gente, llevando servicios básicos en los lugares más carenciados, asentamientos, barrios, comunidades indígenas, realizando campañas de promoción, talleres de sensibilización, prevención a las comunidades educativas, a territorios sociales, así como también fortaleciendo las capacidades del recurso humano de la institución, redoblando esfuerzos, a fin de brindar servicios de calidad a la población.

Asimismo, se ha reestructurado el organigrama institucional, consolidando procesos con la elaboración de planes de acción en las diferentes áreas, trabajando a través de alianzas y espacios estratégicos para el trabajo coordinado y efectivo con los diferentes entes estatales y con la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de que la Defensoría del Pueblo cuenta con oficinas de áreas temáticas en la capital, delegaciones y coordinaciones en el interior del país, varias de ellas no cuentan con sedes propias por motivos presupuestarios.

El fortalecimiento de su estructura para dar respuestas a la ciudadanía constituye aún un desafío para el Estado, debido a que no dispone de los recursos financieros adecuados para el desarrollo acabado de sus funciones, en el sentido de que se ve imposibilitada de brindar atención a todo el país a través de la protección, promoción y defensa de los derechos humanos. En ese sentido, preocupa a la Defensoría del Pueblo la falta de voluntad política de parte los organismos del Estado para asignar mayores partidas presupuestarias, ya que es imprescindible que la institución se encuentre dotada de recursos financieros adecuados que le permitan garantizar la realización gradual y progresiva de la mejora en las operaciones y el cumplimiento de su mandato.

Falta de presupuesto e independencia económica

15. PERÚ¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Derechos de participación y libertad de expresión; 1.4. Medidas de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

La Constitución Política del Perú, establece que la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1), y que todos los peruanos tienen el deber de respetar, cumplir y defender la Constitución (artículo 38). Si bien, la Constitución no menciona de manera explícita el derecho a defender derechos humanos, se debe considerar, con fundamento en el artículo 3, que la enumeración de los derechos no excluye otros que se funden en la dignidad del hombre o en los principios de la soberanía del pueblo y del Estado democrático de derecho.

El Perú ha ratificado diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, de carácter universal y regional². Sin embargo, el

**Instrumentos
internacionales
universales y
regionales**

¹ Abreviaturas: APCI = Agencia Peruana de Cooperación Internacional; CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Declaración = Declaración sobre el Derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos; EPU = Examen Periódico Universal; LODP = Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo; MINJUSDH = Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; MININTER = Ministerio del Interior; MINEM = Ministerio de Energía y Minas; MINAN = Ministerio del Ambiente; Mecanismo = Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos; ONG = organización(es) no gubernamental(es); PNP = Policía Nacional del Perú; TC = Tribunal Constitucional.

² La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos, Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (1.1.1§ xxv), que contiene disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, suscrito por el Perú en septiembre de 2018, se encuentra pendiente de ratificación por el Congreso de la República.

Proyecto/iniciativa de ley sobre defensores de DD. HH.

El Perú no cuenta aún con una ley de personas defensoras de derechos humanos, pero existen proyectos de ley en el Congreso de la República con dicho motivo. Por otro lado, El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, aprobado mediante Decreto Supremo 002-2018-JUS³, instrumento estratégico multisectorial e integral que busca asegurar la gestión de políticas públicas en materia de derechos humanos, considera el derecho a defender derechos, señalando que se encuentra reconocido en la Declaración de las Naciones Unidas, aprobada mediante Resolución 53/144, sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1.1.1§ xx).

Defensores de DD. HH. como grupo vulnerable

Dicho plan, reconoce a las defensoras y los defensores de derechos humanos como grupo de especial protección, y establece como objetivo estratégico garantizar la labor de las y los defensores, y establece como metas: al 2019, contar con un registro de situaciones de riesgo de defensores de derechos humanos, y al 2021, contar con un mecanismo implementado para la protección de defensoras y defensores de derechos humanos, señalando como responsables al MINJUSDH, el MININTER y al MINEM.

Al respecto, mediante Decreto Supremo 004-2021-JUS⁴, el MIJUSDH creó el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, y el Registro sobre Situaciones de Riesgo de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, que incorporó el acervo del registro que ya venía funcionando. Sin embargo, la labor que desarrollan las personas defensoras no se realiza en un entorno propicio ni seguro, cuestión que ha sido observada con preocupación por parte de la CIDH dentro de los cuatro informes que dan cuenta de la situación de las personas defensoras en las Américas (1.1.3§ ii-vi), y, en particular, respecto a su última visita al Perú, en donde observó con preocupación las agresiones contra periodistas y el personal de la Defensoría del Pueblo que cumplían sus funciones, así

Discriminación contra la Mujer, la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

³ Publicado el 1 febrero de 2018, en el diario Oficial *El Peruano*.

⁴ Publicado el 22 de abril de 2021, en el diario Oficial *El Peruano*.

como detenciones, amenazas y obstaculización a la labor de defensores de derechos humanos⁵.

La CIDH, en febrero de 2019, convocó al Estado peruano a Audiencia Pública en el 171° Período de Sesiones, para tratar sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y política integral de protección en el Perú, esto debido a la solicitud de la Organización Mundial contra la Tortura, la Federación Internacional de Derechos Humanos y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Los solicitantes manifestaron que en el Perú existe una crisis del derecho a defender derechos humanos⁶ y que, desde el 2011, se produjeron al menos 121 asesinatos de personas defensoras, de los cuales 3 ocurrieron en el transcurso del 2019.

Como Defensoría del Pueblo hemos conocido durante la Emergencia Sanitaria por la covid-19, nueve casos de defensores de derechos ambientales e indígenas que habrían perdido la vida por ejercer dicha labor⁷. En abril de 2020, fueron ultimados Arbildo Meléndez Grandes y Benjamín Ríos Urimishi; en mayo, Gonzalo Pío Flores; en julio, Lorenzo Wampagkit Yamil; en septiembre, Roberto Carlos Pacheco Villanueva, y en diciembre, Jorge Luis Muñoz Saavedra. En lo que va del año 2021, tres personas defensoras más han sido asesinadas, en febrero Herasmo García Grau y Yenes Ríos Bonsano (Ucayali), y a inicios del mes de julio, Mario López Huanca. En ninguno de estos casos existe aún una sentencia condenatoria a los responsables.

Por otra parte, diversos órganos de Naciones Unidas han mostrado su preocupación respecto a las agresiones sistemáticas que soportan los defensores de derechos humanos en el Perú:

- Comité contra la Tortura

El comité ha recomendado al Estado su obligación de garantizar que los defensores de derechos humanos y periodistas puedan llevar a cabo su labor y sus actividades libremente, sin temor a represalias o ataques, además de investigar de manera, pronta, exhaustiva e imparcial todas las violaciones cometidas contra ellos⁸. Esto como consecuencia de lo que el subcomité informó

Ataques contra los defensores privados de DD. HH.

Pronunciamientos de organismos internacionales

⁵ Vid. CIDH, *Comunicado de Prensa 290/20*, de 7 de diciembre de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/290.asp> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=12IVKROWO0U&list=PL5QlapyOGhXuS-rN5AMHWWfm36AsMzrq0&index=8> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁷ Vid. OJO PÚBLICO, *Jan Jarab: La vulnerabilidad de los Defensores ambientales se agravó durante la pandemia*, de 20 de julio de 2021. <https://ojo-publico.com/2887/la-fragilidad-de-los-defensores-ambientales-se-agravo-en-pandemia> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁸ Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Perú*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles,

en 2017 respecto a los casos de defensores de derechos humanos que habían sido objeto de tortura o malos tratos después de ser arrestados⁹. Cabe señalar que, el comité ha registrado los casos de uso excesivo y desproporcionado de la fuerza en la detención de defensores y de representantes del Defensor del Pueblo desde el 2013¹⁰.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El comité ha mostrado su preocupación respecto a los crecientes índices de violencia en contra de defensores de derechos humanos en el Perú. Además, ha señalado la importancia de que el Estado cuente con un protocolo de protección de defensores de derechos humanos. En ese sentido, el comité ha recomendado al Estado que adopte medidas efectivas y oportunas para prevenir actos de hostigamiento, intimidación, represalia y violencia en contra de defensores; que establezca un mecanismo nacional de protección; que investigue todo acto de hostigamiento, intimidación, represalia y amenazas, y que realice campañas de información y sensibilización sobre el trabajo fundamental que realizan los defensores de derechos humanos¹¹.

- Comité de los Derechos del Niño

El comité ha expresado profunda preocupación por los informes sobre agresiones físicas y detenciones de periodistas y defensores de los derechos humanos en el Estado. En ese sentido, el comité ha recomendado al Estado que tome medidas para permitir que los periodistas, los defensores de los derechos humanos y todas las ONG ejerzan su derecho a la libertad de expresión y opinión sin amenazas ni hostigamiento. Además, el comité ha

inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/PER/CO/7, de 18 de diciembre de 2018, párr. 49.

⁹ Vid. SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, *Visita al Perú del 10 al 20 de septiembre de 2013: observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte Informe del Subcomité*, Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/OP/PER/1, de 9 de agosto de 2017, párrs. 23 y 112.

¹⁰ Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Perú, aprobadas por el Comité en su 49º período de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012)*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/PER/CO/5-6, de 21 de enero de 2013, párr. 12.

¹¹ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 22º y 23º combinados del Perú*, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas, CERD/C/PER/CO/22-23, de 23 de mayo de 2018, párrs. 22-23.

instado al Estado a que vele por que los casos denunciados de intimidación, agresiones y detenciones de defensores de los derechos humanos o de activistas de la sociedad civil se investiguen sin demora y de manera independiente y se haga rendir cuentas a los responsables de tales abusos¹².

- Comité de Derechos Humanos

El comité ha mostrado su preocupación respecto a los actos de violencia cometidos contra defensores de los derechos humanos y periodistas en el Estado. Asimismo, destacó negativamente que la difamación siga estando tipificada como delito en la legislación nacional. En ese sentido, el comité recomendó al Estado que apruebe la ley de despenalización de la difamación y que investigue efectivamente las denuncias de ataques o actos de violencia cometidos contra defensores de los derechos humanos y periodistas y haga comparecer a los autores ante la justicia¹³.

- Consejo de Derechos Humanos

El grupo de trabajo se ha mostrado alarmado por el gran número de defensores de los derechos humanos y dirigentes locales que siguen siendo asesinados, agredidos, criminalizados, estigmatizados, intimidados o amenazados por defender derechos humanos en el Perú desde el 2008¹⁴. Además, ha señalado que la adopción de textos legislativos, como la Ley sobre la lucha contra las organizaciones delictivas, agravan muchas veces la situación de los defensores. En ese sentido, el Grupo de Trabajo recomendó al Estado adoptar medidas para reforzar la protección de los defensores de los derechos humanos

¹² Vid. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú*, Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, CRC/C/PER/CO/4-5, de 2 de marzo de 2016, párrs. 21-22.

¹³ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú*, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (del 11 al 28 de marzo de 2013), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/PER/CO/5, de 29 de abril de 2013, párr. 22.

¹⁴ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Promoción y protección de todos los Derechos Humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/7/7/Add.2, de 4 de febrero de 2008, párrs. 7, 49, 61 y 75.

y reforzar la independencia y la capacidad de la Defensoría del Pueblo¹⁵, tal y como se había recomendado en 2016¹⁶.

Asimismo, el Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Mary Lawlor, durante el 46 período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, señaló la situación de amenazas y muerte de personas defensoras a nivel mundial y la situación en el Perú¹⁷. Finalmente, el exrelator Michel Forst, con motivo de su visita oficial al Perú, realizada del 21 de enero al 3 de febrero de 2020, elaboró el Informe sobre la situación de los defensores de los derechos humanos¹⁸.

Examen Periódico Universal

Por último, cabe señalar que los últimos tres ciclos del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas cuentan con recomendaciones al Estado que están relacionadas con la protección de los defensores de derechos humanos¹⁹, la asignación a la oficina del Defensor del Pueblo de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su mandato, así como la investigación de los ataques sufridos a los defensores.

1.2. Libertad de asociación

La Declaración sobre el Derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las

¹⁵ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/38/48/Add.2, de 9 de mayo de 2018, párrs. 70-72 y 90-91.

¹⁶ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias sobre su misión al Perú*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/33/51/Add.3, de 8 de julio de 2016, párr. 78.

¹⁷ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos defensores de los derechos*, Anexo, *Observaciones sobre las comunicaciones transmitidas a los gobiernos y respuestas recibidas*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/46/35/Add.1, 15 de febrero de 2021; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Última advertencia: los defensores de los Derechos Humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos, Mary Lawlor*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/46/35, de 24 de diciembre de 2020.

¹⁸ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Visita al Perú, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/46/35/Add.2, de 22 de diciembre de 2020.

¹⁹ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Perú*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/37/8, de 27 de noviembre de 2017; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Perú*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/22/15, de 27 de diciembre de 2012; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Examen Periódico Universal Perú*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/8/37, de 28 de mayo de 2008.

libertades fundamentales universalmente reconocidos considera que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos. Al respecto, la Constitución Política señala que, toda persona tiene derecho a participar en forma individual y asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación (artículo 2.17).

Asimismo, reconoce el derecho a asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley (artículo 2.13), no señala como obligación de inscripción en los registros públicos, como lo señalaba la Constitución anterior de 1979. También establece como garantía que no pueden ser disueltas por resolución administrativa.

Por su parte, El TC, en el Expediente 4241-2004-AA/TC²⁰, ha establecido que el contenido esencial del derecho de asociación, está constituido por: a) el derecho de asociarse, libertad de la persona para constituir asociaciones, así como la posibilidad de pertenecer libremente a aquellas ya constituidas, desarrollando las actividades necesarias en orden al logro de los fines propios de las mismas; b) el derecho de no asociarse, nadie puede ser obligado a formar parte de una asociación o a dejar de pertenecer a ella, y c) la facultad de autoorganización, es decir, la posibilidad de que la asociación se dote de su propia organización.

La CIDH, en su Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas (1.1.3§ v) estableció que las obligaciones del Estado respecto del derecho de asociación de las personas defensoras, no se limitan solo a su formación, sino que se extienden durante toda la vida de la misma²¹, por lo que, además de facilitar el registro de una organización, la libertad de asociación incluye el derecho de poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho.

El Decreto Supremo 004-2021-JUS, que crea el mecanismo, señala que las personas defensoras, pueden actuar de forma individual o como integrante de un colectivo, grupo étnico-cultural, organización, entidad pública o privada, así como personas jurídicas, grupos, organizaciones o movimientos sociales, cuya finalidad es la promoción, protección o defensa de los derechos humanos, individuales o colectivos de manera pacífica, dentro del marco del Derecho nacional e internacional. En ese sentido, las personas defensoras de derechos humanos pueden actuar de manera colectiva, sin la necesidad de constituirse como persona jurídica.

**Contenido del
derecho de
asociación**

**Reconocimiento
de los defensores
colectivos de
DD. HH.**

²⁰ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04241-2004-AA.html> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²¹ Vid. CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*, de 31 de diciembre de 2011, párr. 175.

Por su parte, el Decreto Legislativo 295 que recoge el Código Civil, reconoce tres tipos de personas jurídicas, sin fines de lucro: la asociación, la fundación y el comité, inscritas en registros públicos, y también la existencia de hecho de dichas figuras, no inscritas, que pueden actuar a través de sus representantes.

Cabe mencionar, el caso de la asociación «Católicas por el derecho a decidir Perú», inscrita en los registros públicos, organización defensora de derechos sexuales y reproductivos, que fue objeto de demanda de nulidad de inscripción en los registros públicos, por el Centro de Estudios Jurídicos Santo Tomas Moro, que tendría como motivo el uso del término católicas. Dicha demanda, pendiente ante el poder judicial, podría afectar la personería jurídica de la asociación.

Por otro lado, el colectivo Madres en Acción, que defiende los derechos de igualdad de género, recibió la carta notarial de una asociación religiosa, comunicándole ser el titular del nombre y marca «Madres en Acción-Perú», y que se abstengan de continuar haciendo uso de tal denominación, bajo apercibimiento de iniciar las acciones pertinentes que la ley le concede, bajo el argumento de estar inscrita en la Comisión de Signos Distintivos del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual.

Con relación a las ONG, debemos señalar que son constituidas como asociación o fundación, debido a que tienen generalmente como finalidad la realización de acciones de desarrollo que involucran la Cooperación Técnica Internacional, deben registrarse en la APCI²².

Al respecto, el TC, en su sentencia de fecha 29 de agosto de 2017²³ sobre acción de inconstitucionalidad contra la Ley 28925²⁴, que modifica algunos artículos de la Ley 27692²⁵, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, y la Ley 28875²⁶, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación, precisó que el registro a la APCI no es «obligatorio» para todas las organizaciones, sino para aquellas que decidan inscribirse para ejecutar proyectos en las áreas prioritarias señaladas por los planes de desarrollo y puedan acceder a los beneficios fiscales y técnicos de ley. También señaló que la APCI podría establecer una planificación del sector público en materia de cooperación técnica internacional a través de la priorización en determinadas áreas, cuando se trata de recursos gestionados por el Estado. Además, que la APCI no puede imponer como sanción, la cancelación en los registros, pues las organizaciones no pueden ser disueltas por resolución administrativa.

**Tribunal
Constitucional y el
registro obligatorio
de OSC**

²² Decreto Legislativo 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional y su reglamento, Decreto Supremo 015-92-PCM. Ley 27692, Ley que crea la APCI.

²³ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00009-2007-A1%2000010-2007-A1.html> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁴ Publicada el 8 de diciembre de 2006, en el diario oficial *El Peruano*.

²⁵ Publicada el 12 de abril de 2002, en el diario oficial *El Peruano*.

²⁶ Publica el 15 de agosto de 2006, en el diario oficial *El Peruano*.

Finalmente, señalamos que las organizaciones defensoras de derechos humanos participan de manera activa en diversas instancias y mesas de trabajo intersectoriales relacionadas a la protección de estos derechos. Si embargo, es de extrañar que no se haya establecido su participación en el mecanismo recientemente creado.

1.3. Derechos de participación y libertad de expresión

El artículo 2.4 de la Constitución Política señala como derecho fundamental de todas las personas, el derecho a la libertad de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra, oral o escrita o a la imagen por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimentos algunos, bajo las responsabilidades de ley. Asimismo, precisa que los delitos cometidos por cualquier medio de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común. Es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente, es decir, los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación.

Al respecto, el Código Penal tipifica como delitos de acción privada, el delito de injuria (artículo 130), calumnia (artículo 131) y difamación (artículo 132). En ese sentido, el TC ha emitido sentencias a fin de delimitar el contenido esencial de los derechos a la libertad de información y libertad de expresión. Así, en la sentencia TC 905-2001-AA/TC²⁷, fundamentos 9 y 10, señaló la diferencia entre el derecho a la libertad de expresión, que garantiza que las personas puedan difundir sus ideas, pensamientos, juicios de valor u opiniones, que son de naturaleza subjetiva y no pueden ser sometidos a un test de veracidad, y el derecho a la libertad de información, que garantiza un complejo haz de libertades que comprende: la libertad de buscar, recibir y difundir información veraz, que no es sinónimo de exactitud, sin embargo, exige que los hechos difundidos se adecúen a la verdad en sus aspectos más relevantes.

Asimismo, en los fundamentos 51 y 52 de la Sentencia 03079-2014-AA²⁸, señaló que el Estado debe minimizar las restricciones a la libre circulación de la información e incluso de las opiniones e ideas, durante todo el proceso comunicativo: (I) *ex ante*, desterrando las prohibiciones legales que impidan la difusión; (II) durante el proceso, garantizando que no exista interferencia ni coacción, y (III) *ex post*, salvaguardando que quienes emitan determinada información o expresión no sean

Tipos penales que pueden restringir la libertad de expresión

²⁷ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00905-2001-AA.html> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁸ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/03079-2014-AA.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

amedrentados o amenazados por ello e incluso que a los medios de información no se le exija revelar sus fuentes informativas.

Respecto del derecho a solicitar información, la Constitución establece el derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública en el plazo legal. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional (artículo 2.5). Dicho de derecho se encuentra regulado en el texto único ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada mediante Decreto Supremo 021-2019-JUS²⁹, que establece responsabilidades administrativas y penales para los funcionarios o servidores públicos que la incumplan.

Las personas defensoras y periodistas suelen realizar denuncias respecto de la comisión de delitos de corrupción, contaminación del medio ambiente, tala ilegal etc. Dichas denuncias han traído como consecuencia amenazas a través de las redes sociales, pero también del uso de querellas por la presunta comisión del delito de difamación. Por ejemplo, la periodista Paola Ugaz, coautora del libro *Mitad monjes, mitad soldados*, que da cuenta de abusos sexuales cometidos contra menores de edad en centros educativos del influyente grupo religioso Sodalicio de la Vida Cristiana en Perú, ha sido denunciada en varias oportunidades, por los siguientes delitos: difamación agravada, falso testimonio en juicio, cohecho pasivo impropio o lavado de dinero, procesos judiciales que sus abogados rechazan como infundados. Además, ha denunciado haber recibido amenazas de muerte y campañas de acoso en redes.

Asimismo, la defensora ambiental Ángela Lucila Pautrat Oyarzun, fue denunciada y sentenciada por el delito de difamación agravada. El juzgado atribuyó carácter doloso a unas notas informativas publicadas a través del Facebook y la página web de la ONG Kené, Instituto de Estudios Forestales y Ambientales. La sentencia condenó a la defensora a dos años de pena privativa de libertad, con carácter de suspendida por el término de un año, condicionada a reglas de conducta, entre ellas, rectificarse públicamente. El caso se encuentra en apelación.

Actualmente, se denuncian actos de discriminación y maltrato hacia algunos periodistas por denunciar actos de corrupción o por su posición crítica al gobierno de turno. Durante la segunda vuelta de la campaña electoral, varios periodistas denunciaron a través de las redes sociales, haber sido víctimas de amenazas y agresiones físicas y verbales, debido a la poca tolerancia de parte de simpatizantes de las agrupaciones políticas.

Ahora bien, en relación con el derecho a reunión y manifestación pública, el artículo 2.12 de la Constitución reconoce el derecho a reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados

²⁹ Publicada el 11 de diciembre de 2019, en el diario oficial *El Peruano*.

o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas por motivos probados de seguridad o de sanidad pública. En ese sentido, el TC emitió la Sentencia 4677-2004-AA³⁰, que declaró inaplicable una ordenanza municipal que prohibía realizar manifestaciones públicas en el Centro Histórico de Lima por haber sido declarado Patrimonio Cultural. El TC consideró que el derecho a reunión no requiere autorización previa y que debe aprobarse una ley que desarrolle el derecho de reunión.

Asimismo, en su Sentencia 0009-2018-PI/TC³¹, sobre la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 1 del Decreto Legislativo 1237 que modificó el artículo 200 del Código Penal, que tipifica el delito de extorsión, el TC reconoció el derecho a la protesta, como un derecho fundamental, señalando en sus fundamentos 72 y 73 que, ante situaciones de crisis de representación, la protesta se erige como un auténtico mecanismo de expresión y reivindicación de las minorías que no logran ser representadas. Asimismo, realizó una interpretación del artículo 200 del Código Penal (fundamentos 98-100), a fin de evitar la criminalización de la protesta, brindando pautas que deben ser tenidos en cuenta por los operadores del sistema de justicia.

Al respecto, si bien existe amplia libertad para el derecho de reunión, no podemos dejar de mencionar las marchas ocurridas en noviembre de 2020 con motivo de la vacancia presidencial, que terminó con dos jóvenes fallecidos y varios heridos debido al uso de la fuerza pública por las agentes del orden. Situación que actualmente está siendo materia de investigación por parte del Ministerio Público.

1.4. Medidas de protección

El MINJUSDH aprobó mediante Resolución Ministerial 0159-2019-JUS³² el Protocolo para Garantizar la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, y mediante Resolución 0255-2020-JUS³³ el Registro sobre Situaciones de Riesgo de Personas Defensoras de Derechos Humanos, con el objetivo de acopiar, analizar y gestionar, de manera oficial información sobre las situaciones de riesgo y patrones de ataque que enfrentan, por razón del ejercicio de su labor, a nivel local, regional y nacional, que permitan adoptar acciones pertinentes y oportunas a corto, mediano y largo plazo, para la prevención de las situaciones de riesgo en que ellas puedan encontrarse y garantizar su protección integral.

Criminalización de defensores de DD. HH.

Protocolo para Garantizar la Protección de Personas Defensoras de DD. HH.

³⁰ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³¹ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³² Publicada en el diario Oficial *El Peruano*, el 27 de abril del 2019.

³³ Publicada en el diario Oficial *El Peruano*, el 2 de octubre del 2020.

Posteriormente, y luego de las recomendaciones efectuadas de crear un mecanismo a través de una norma de mayor jerarquía, que vincule a otros sectores, el MINJUSDH aprobó el Decreto Supremo 004-2021-JUS³⁴, que crea el mecanismo y deroga las resoluciones mencionadas en el párrafo anterior. Este mecanismo tiene como objetivo establecer principios, medidas y procedimientos que buscan garantizar la prevención, protección y acceso a la justicia de las personas defensoras de derechos humanos frente a las situaciones de riesgo que se presenten como consecuencia de sus actividades, y es vinculante para ocho sectores: el MINJUSDH, el MININTER, el MINAN, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el MINEM y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

De acuerdo con la información brindada por el MINJUSDH a nuestra institución, mediante el Oficio 0473-2021-JUS/DGDH, de 16 de agosto del 2021, durante la vigencia del Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos, a la fecha de emisión del oficio, recibió un total de 31 solicitudes de activación del procedimiento de alerta temprana: 22 fueron admitidas por cumplir con los requisitos del protocolo; 5 se encuentran en estudio respecto del cumplimiento de los requisitos mencionados, y 4 no fueron admitidas por no cumplir los requisitos. Asimismo, informaron que desde la entrada en vigor del Decreto Supremo 004-2021-JUS, que crea el mecanismo, han recibido cuatro solicitudes de activación del PAT.

Dicho decreto estableció que mediante Resolución Ministerial y en un plazo no mayor de 30 días hábiles, el MINJUSDH, en coordinación con el MININTER, debe aprobar un protocolo de actuación para la implementación de las medidas de protección o medidas urgentes de protección que son otorgadas mediante Resolución Viceministerial del MINJUSDH, y que estarán a cargo de la PNP. Con relación a la aprobación de dicho protocolo, el MINJUSDH informó que se formuló un anteproyecto, que fue remitido, el 18 de junio de 2021, al MININTER para recoger aportes y comentarios. Además, que el 1 de julio de 2021 se llevó a cabo una primera reunión de coordinación con representantes del MININTER y la PNP. El documento se encuentra pendiente de aprobación a la fecha.

El MINAN, mediante Resolución Ministerial 134-2021-MINAN, aprobó el Protocolo Sectorial para la Protección de las Personas Defensoras Ambientales, que establece lineamientos para la coordinación, implementación y evaluación de la aplicación de las medidas de prevención, reconocimiento y protección del Sector Ambiental para efectos de garantizar los derechos de las personas defensoras ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y conforme a lo establecido en el mecanismo.

³⁴ Publicado en el diario Oficial *El Peruano*, el 22 de abril del 2021.

Ahora bien, con relación al procedimiento otorgamiento de garantías personales, el MININTER, a través de la Dirección de Gobierno Interior, emitió la Resolución Directoral 054-2021-IN-VOI-DGIN, que aprobó el Protocolo 001-2021-IN-VOI-DGIN, Protocolo de Atención para el Procedimiento de Garantías Personales a las Personas Defensoras de los Derechos Humanos.

Por su parte, la Fiscalía de la Nación emitió la Resolución 461-2021-MP-FN³⁵, que crea la comisión encargada de proponer estrategias o mecanismos de trabajo que faciliten el acceso a la justicia de las defensoras y defensores de derechos humanos, ayude al personal fiscal a obtener mejores resultados en los casos de investigación vinculados con la transgresión de los derechos de las personas defensoras, así como monitoreo y seguimiento de los referidos casos.

Sin embargo, pese al avance en el marco normativo para la protección de las personas defensoras, aún no existen un mecanismo efectivo que brinde la debida protección que requiere este colectivo en el Perú. Como lo ha señalado el exrelator Michel Forst, en su Informe sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, formulado con motivo de su visita a Perú, se advierten cuatro amenazas principales respecto de las personas defensoras de derechos humanos: i) que no gozan de reconocimiento y son objeto de estigmatización; ii) que se criminaliza a los defensores; iii) que no se garantiza su seguridad, y iv) que no se garantiza que puedan ejercer su derecho a la reunión pacífica.

La labor que desarrollan las personas defensoras no es reconocida, ni valorada, sus denuncias suelen ser archivadas y las fiscalías suelen postergar las diligencias de inspección, y cuando las ha llevado a cabo, los exponen, pues les piden participar en las diligencias. Ahora bien, existe un Programa de Protección de Víctimas y Testigos en el Ministerio Público, pero no se advierte su uso.

Si bien, el mecanismo dicta acciones de protección y urgente protección, estas no pueden ser implementadas en la región debido a la falta de recursos humanos y de presupuesto asignado a las autoridades. Por otro lado, cabe señalar que las comunidades en las que viven las defensoras y defensores indígenas no cuentan con comisarias, y la más cercana puede estar a tres o más horas de sus territorios. El problema no solo es el distanciamiento, sino también la falta de recursos humanos y logísticos para movilizarse e implementar las medidas de protección. Los recursos con los que cuenta la PNP y el Ministerio Público no son suficientes. Los líderes y defensores indígenas de algunas comunidades han llegado a sugerir que se declare el Estado de Emergencia en sus territorios para que pueda ingresar el Ejército, pues la policía y la Fiscalía no cuentan con recursos para ingresar a determinadas zonas.

Por último, en lo que respecta al otorgamiento de medidas cautelares por parte de la CIDH: en el 2017 otorgó dos medidas cautelares de 70

**Insuficientes
mecanismos
y medidas de
protección**

Medidas cautelares

³⁵ <https://bit.ly/3rVRWmw> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

solitudes recibidas; en el 2018, una de 81 solicitudes; en el 2019, tres de 55 solicitudes; en el 2020, una de 81, y en el 2021³⁶.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

La Defensoría del Pueblo fue creada como organismo constitucional autónomo por la Constitución Política de 1993 y comenzó a funcionar el 11 de septiembre de 1996. Su organización se encuentra regulada por la Ley 26520 LODP. El Defensor del Pueblo es elegido y removido³⁷ por el Congreso de la República, con el voto de dos tercios de su número legal, dicho proceso se encuentra regulado en el artículo 3 de la LODP que fue materia de modificación, mediante la Ley 29882, de 7 de junio de 2012; goza de la misma inmunidad y prerrogativas de los congresistas; no está sujeto a mandato imperativo (artículo 161 CP); tiene total independencia en el ejercicio de sus funciones y no recibe instrucciones de ninguna autoridad³⁸; goza de inviolabilidad y no responde civil ni penalmente por las recomendaciones, reparos, y, en general, opiniones que emita en el ejercicio de sus funciones; y no

³⁶ <https://www.oas.org/es/CIDH/multimedia/estadisticas/estadisticas.html> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³⁷ La LODP establece en su artículo 4 los motivos por los cuales se produce el cese del defensor: 1) Por renuncia, 2) Vencimiento del plazo de designación, 3) Por muerte o incapacidad permanente sobrevenida, 4) Por actuar con negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes en el cargo, 5) Por haber sido condenado mediante resolución ejecutoriada, por delito doloso, 6) Por incompatibilidad sobreviniente. Las causas 1), 2), 3) y 5) son declaradas por el presidente del Congreso, y la 4) y 6) por acuerdo adoptado, con el voto de dos tercios del Congreso, mediante debate y previa audiencia con el interesado.

³⁸ Para una muestra de la independencia en sus funciones, son las recientes actuaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo, *Vid.* DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, *Proyecto de Ley que regula los deberes de idoneidad y garantía de los Derechos Humanos de los Ministros y Ministras del Estado*, 2021. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/08/Proyecto-de-Ley-que-regula-los-deberes-de-idoneidad-y-garant%C3%A1a-de-los-derechos-humanos-de-los-ministros-y-ministras-de-Estado.pdf>; DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, *Defensoría del Pueblo: desactivación de la Unidad Funcional de Integridad del Despacho Presidencial afecta mandato constitucional de prevenir y combatir la corrupción*, de 3 de septiembre de 2021. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-desactivacion-de-la-unidad-funcional-de-integridad-del-despacho-presidencial-afecta-mandato-constitucional-de-prevenir-y-combatir-la-corrupcion/>; DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, *Defensoría del Pueblo: Congreso debe archivar proyecto que pretende modificar normativa sobre los servicios de radiodifusión*, de 21 de septiembre de 2021. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-congreso-debe-archivar-proyecto-que-pretende-modificar-normativa-sobre-los-servicios-de-radiodifusion/> (Enlaces consultados a fecha de cierre de este informe).

puede ser detenido ni procesado sin autorización del Congreso, salvo flagrante delito (artículo 5 LODP).

La Constitución establece en su artículo 162 que la función de la Defensoría del Pueblo será la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión del cumplimiento de deberes de la Administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, señalando en su artículo 161 que los órganos públicos están obligados a colaborar con la defensoría cuando esta lo requiera. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo tiene como misión promover los derechos de las personas y la comunidad, con autonomía y énfasis en los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, mediante la supervisión al cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Durante estos 25 años, la institución ha mantenido en cumplimiento estos mandatos constitucionales de conformidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, actuando siempre a favor de los grupos vulnerables como: niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, pueblos indígenas, adultos mayores, afrodescendientes, LGBTI, migrantes y refugiadas, víctimas de terrorismo, entre otras. Posición que a veces no ha sido bien recibida por las autoridades del Gobierno e incluso por parte de la población nacional, sobre todo en el tema de migrantes y refugiados.

Funciones y facultades de la INDH

2.2. Problemática

Si bien la Defensoría del Pueblo goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones, debemos señalar que la institución ha sido objeto de ataques y represalias que buscan mermar su función de defensa y supervisión del cumplimiento de los deberes de la Administración estatal en materia de derechos humanos³⁹.

En el 2018, el defensor del pueblo, Walter Gutiérrez Camacho, fue denunciado por los entonces congresistas del partido Fuerza Popular, Maritza García y Bienvenido Ramírez⁴⁰, por presuntamente haber cometido infracción constitucional y excederse de sus funciones al pronunciarse sobre el indulto concedido por el expresidente de la República Pedro Pablo Kuczynski al expresidente Alberto Fujimori, quien cumple pena privativa de libertad por delitos graves⁴¹.

Ataques contra el personal de la INDH

³⁹ Vid. RIVERA CAMACHO, SERGIO MANUEL, *Vulnerabilidad del ombudsman: Ataques a las Instituciones Nacionales Defensoras de los Derechos Humanos en Latinoamérica*, Documento de Trabajo 33-2021, Universidad de Alcalá, PRADPI, 2021, pp. 77-87.

⁴⁰ <https://larepublica.pe/politica/1177613-bienvenido-ramirez-denuncio-constitucionalmente-al-defensor-del-pueblo/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁴¹ Resolución Suprema 281-2017-JUS que concedió el indulto humanitario y el derecho de gracia a Alberto Fujimori, Vid. DEFENSORÍA DE PUEBLO DEL PERÚ,

Reformas que debilitan a la INDH; recursos insuficientes de la INDH

Actualmente, diversos excongresistas, entre los que se encuentran Bienvenido Ramírez y Kenyi Fujimori, están siendo procesados por el delito de cohecho y tráfico ilícito de influencias por la presunta compra de votos a excongresistas para que voten en contra de la vacancia del expresidente Kuczynski (actualmente investigado).

Asimismo, existen proyectos de ley que buscan reformar la Constitución para eliminar la inmunidad parlamentaria de altos funcionarios del Estado, así como la de los magistrados del Tribunal Constitucional y la del defensor del pueblo. En ese sentido, durante los últimos años se ha intentado debilitar a la institución a través de recortes presupuestarios. Para el año 2021 se asignó un presupuesto institucional de apertura de S/ 73,569.696 por la fuente de financiamiento «recursos ordinarios», cifra que representa el 0.04 % del presupuesto general de la República. Este monto refleja lo que el Estado invierte en la defensa de los derechos humanos, S/ 2,2 soles anuales por habitante:

Año	Presupuesto institucional de apertura	Presupuesto institucional modificado	Total ejecución presupuestal	Porcentaje de ejecución
2019	S/ 68,438,863	S/ 79,806,923	S/ 77,362,188	96.9 %
2020	S/ 73,544,449	S/ 78,252,197	S/ 73,049,660	93.4 %
2021	S/ 73,569,696	S/ 73,601,696	S/ 49,097,005	66.7 %

Fuente: Consulta amigable del MEF (Actualizada al 30 de septiembre de 2021)

Deber de colaboración

Otra manera de afectar la labor de la institución por parte de las autoridades se da cuando estas faltan al deber de colaboración establecido en la Constitución, brindando respuestas tardías, parciales e insatisfactorias, o simplemente ignorando las recomendaciones formuladas⁴². Ejemplos de ello, es la falta de remisión del expediente de indulto del expresidente Pedro Pablo Kuczynski y la insatisfactoria

Informe Defensorial 178-2018, enero 2018. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Defensorial-177-18-Indulto-y-derecho-de-gracia.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁴² Vid. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, *Vigésimo Segundo Informe Anual 2018*, mayo 2019, p. 29. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Vig%C3%A9simo-Segundo-Informe-Anual-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.-Enero-Diciembre-2018.pdf>; DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, *Vigésimo Tercer Informe Anual 2019*, mayo 2020, p. 23. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Vig%C3%A9simo-Cuarto-Informe-Anual-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.-Enero-%E2%80%93-Diciembre-2020.pdf>; DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, *Vigésimo Cuarto Informe Anual 2020*, mayo 2021, p. 25. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/InformeAnual_2019.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

respuesta del presidente Pedro Castillo al pedido de reconsiderar la designación de algunos de sus ministros.

No podemos dejar de mencionar que el presidente Castillo, durante el contexto de la primera vuelta de la campaña electoral 2021, estando en condición de candidato, en uno de sus discursos brindados al interior del país señaló que desactivaría la Defensoría del Pueblo, dando a entender que se llevaba mucho dinero. Dicho discurso fue criticado por autoridades de distintos organismos constitucionales y juristas, quienes manifestaron que se trató de un discurso sin sustento jurídico, ya que el presidente no se encuentra facultado para cerrar la Defensoría del Pueblo, en consecuencia, durante la segunda vuelta de la campaña electoral declaró que no busca cerrar la defensoría, sino fortalecerla.

Respecto de ataques a personal de la Defensoría del Pueblo, el 14 de noviembre de 2020, durante las manifestaciones públicas realizadas en el Centro de Lima debido a la vacancia presidencial de Martín Vizcarra y la asunción de Merino como presidente interino, el personal de la institución fue objeto de amenazas y hostilización por parte de la PNP. A pesar de que el adjunto para los derechos humanos y las personas con discapacidad, Percy Castillo Torres, comunicó que personal de la institución venía realizando labor de supervisión al ejercicio del derecho a la protesta pacífica y uso adecuado de la fuerza pública, el efectivo policial a cargo entorpeció la labor poniendo en riesgo la integridad del personal.

16. REPÚBLICA DOMINICANA¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Libertad de reunión, de expresión y derechos de participación; 1.4. Medidas de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

La República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho «fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos»². La garantía de este postulado fundamental depende de que cada ciudadano logre comprender su carácter dinámico, es decir, la manera en la que esta declaración constituyente fija los parámetros para evaluar permanentemente las expectativas del pueblo frente a las oportunidades y los desafíos inmanentes de la vida democrática.

Las exigencias de mayores niveles de eficacia de las garantías fundamentales, para contener las violaciones a los derechos y disminuir la incidencia de factores de riesgo para los mismos, aumentan en la medida en la que los ciudadanos conocen, defienden y promueven la defensa de los derechos. Por eso, en los espacios macro y microsociales se destaca el rol de los defensores de los derechos humanos. Esas instituciones y personas que enarbolan el cumplimiento de los principios fundamentales, de las normas de protección y de cada compromiso asumido por el Estado dominicano con respecto a los derechos.

¹ Abreviaturas: ASFL = Asociaciones sin fines de lucro; CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; GO = Gaceta Oficial; ODS = Objetivos de Desarrollo Sostenible; TC = Tribunal Constitucional.

² Artículo 7 de la Constitución de la República Dominicana, GO 10805 de 10 de julio de 2015.

Ausencia de legislación específica para defensores

En el país no se cuenta con una disposición constitucional o legal que aborde de manera taxativa el derecho a defender derechos, tampoco hay registros de que en la jurisprudencia constitucional se haya desarrollado. A pesar de lo anterior, se debe indicar que, a partir de la Constitución de 2010, los avances en materia de derechos fundamentales, y sobre todo la evolución de los distintos mecanismos de protección, han permitido sentar las bases para que las instituciones y las personas dedicadas a la defensa de los derechos puedan ejercer este rol social contando con las garantías jurídicas necesarias y el auspicio del Estado.

Reconocimiento de los defensores

El reconocimiento normativo de los defensores de derechos, más allá de lo consagrado en las normas antes señaladas, propiciaría condiciones más favorables para la labor de protección de los derechos de las personas y, al mismo tiempo, serviría para disminuir aquellos problemas que han enfrentado los defensores de los derechos humanos en el país, algunos registrados en el informe de la CIDH (1.1.3§ ii):

Ataques contra los de defensores de DD. HH.

- amenazas a personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos, especialmente aquellos que luchan por los derechos de las personas migrantes;
- intimidación y estigmatización de los defensores de derechos humanos, como mecanismo para coartar la libertad de expresión.

Más recientemente, a raíz de los álgidos debates sobre el aborto y la aprobación de las tres causales como eximentes de responsabilidad en el proyecto de Código Penal que se discute en el Congreso de la República, las instituciones y las personas defensoras de los derechos de las mujeres han sido objeto de amenazas e intimidaciones por parte de grupos con posiciones contrarias sobre este tema y el tema del ilícito de discriminación por motivo de orientación sexual.

Pronunciamientos de organismos internacionales

Por otro lado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha emitido diversos pronunciamientos respecto a la violencia que sufren los defensores de derechos humanos en el Estado. En particular, el comité ha mostrado su preocupación debido a los casos de agresión o represalia en contra de defensores. En ese sentido, el comité recomendó al Estado parte que adoptara medidas efectivas y oportunas para prevenir actos de violencia contra todos los defensores de derechos humanos y para la protección efectiva de su vida e integridad personal. Asimismo, que lleve a cabo investigaciones exhaustivas y transparentes de todos los casos de violencia contra estos y castigue debidamente a los responsables. Por último, el comité alentó al Estado parte a llevar a cabo campañas de sensibilización sobre la importancia de la labor que realizan los defensores³.

³ Vid. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la República Dominicana*,

Por último, cabe señalar que los tres ciclos del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas cuentan con recomendaciones al Estado que están relacionadas con la protección de los defensores de derechos humanos; el reconocimiento de su labor; la garantía de un entorno propicio en donde puedan ejercer su labor en materia de derechos humanos; así como la investigación de los ataques sufridos a los defensores de derechos humanos⁴.

1.2. Libertad de asociación

El derecho a la libertad de asociación se encuentra consagrado en el artículo 47 de la Constitución de la República Dominicana, el cual establece que «[T]oda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley».

En el año 2005 se promulgó la Ley núm. 122-05 para la Regulación y Fomento de las Asociaciones Sin Fines de Lucro de la República Dominicana y su reglamento de aplicación mediante el Decreto 40-08, de 16 de enero de 2008, ambas disposiciones normativas, aunque de forma muy lacónica, se refieren a las organizaciones de participación cívica y defensa de derechos humanos.

De acuerdo con el artículo 11.8, de la Ley 122-05, son organizaciones «cuya membresía lucha por los derechos de la ciudadanía. Incluye movimientos cívicos, organizaciones de consumidores, organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones ecológicas y otras». En el artículo 7.8 del mencionado Decreto 40-08, que como se ha dicho aprueba el reglamento de aplicación de la Ley 122-05, se amplía la descripción a las «asociaciones cuya misión y finalidad es la defensa, promoción, fortalecimiento y desarrollo de los derechos de la ciudadanía».

Los requisitos para la incorporación de las organizaciones de participación cívica y defensa de derechos humanos son idénticos a los exigidos para las demás asociaciones sin fines de lucro. Estos son, esencialmente: a) acta de la asamblea constitutiva; b) estatutos; c) relación de la membresía con los datos generales; d) misión y objetivos de la constitución; e) área geográfica donde realizará sus labores; f) domicilio principal de la institución; g) una certificación

**Requisitos
de registro e
inscripción de OSC**

Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, E/C.12/DOM/CO/4, de 21 de octubre de 2016, párrs. 9-14.

⁴ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal República Dominicana*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/41/16, de 18 de abril de 2019; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal República Dominicana*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/26/15, de 4 de abril de 2014; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal República Dominicana*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/13/3, de 4 de enero de 2010.

de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, departamento de nombres comerciales y marcas de fábrica, autorizando el uso del nombre. Una vez se efectúa el registro, todas las asociaciones sin fines de lucro pueden optar por la habilitación en caso de que deseen recibir fondos del Estado.

En sentido general, en la República Dominicana hay un clima muy favorable para la creación e incorporación de las ASFL⁵, especialmente las que se dedican a las labores de educación y defensa en materia de derechos humanos. Solo en el año 2021 fueron aprobadas 979 solicitudes provenientes de ASFL para recibir fondos del Estado, lo que representó 1.841,93 millones de pesos. La estrategia del Estado para el financiamiento de la labor de estas organizaciones ha sido determinar la asignación de los recursos en consonancia con las metas propuestas para alcanzar los ODS.

Los controles para dichas organizaciones garantizan el manejo transparente de los recursos y se prevé que no sean utilizadas para actividades relacionadas al blanqueo de capitales provenientes del narcotráfico y otros ilícitos conexos.

1.3. Libertad de reunión, de expresión y derechos de participación

Libertad de expresión

De acuerdo con el artículo 22.4 de la Constitución, son derechos de ciudadanas y ciudadanos: «Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto».

Asimismo, en su artículo 49 establece que toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa⁶: «Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir información de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinan la Constitución y la ley; 2) todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas de interés público, de conformidad con la ley; 3) el secreto profesional y la cláusula de conciencia del periodista están protegidos por la Constitución y la ley; 4) toda persona tiene derecho a la réplica y rectificación cuando se sienta lesionada por informaciones difundidas. Este derecho se ejercerá de conformidad con la ley; 5) la ley garantiza el acceso equitativo y plural de todos los sectores sociales y políticos a los medios de comunicación propiedad del Estado [...]».

⁵ A noviembre de 2021, en las bases de datos del Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro se encuentran registradas 8,375 ASFL. <https://mepyd.gob.do/casfl> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁶ También el país cuenta con la Ley 6132, de Expresión y Difusión del Pensamiento, de 15 de diciembre de 1972 (GO 8721).

Ahora bien, los defensores de derechos humanos ejercen los derechos de participación en la medida en que los mecanismos actuales se lo permiten. Todavía falta por avanzar en materia de acceso a la información pública, a pesar de la promulgación de la Ley 200-04, de Libre Acceso a la Información Pública, persiste una cierta cultura que dificulta el acceso a la información proveniente de las instituciones públicas. A pesar de esto, el Defensor del Pueblo hace grandes esfuerzos por contribuir con la cultura de la transparencia, exigiendo el cumplimiento de la Ley 19-01, que crea el Defensor del Pueblo y prevé, en favor del órgano constitucional, un régimen de acceso a la información pública distinto al previsto por la citada Ley 200-04.

Cabe señalar que, actualmente no se registran ataques a la independencia de los medios de comunicación que informan sobre los derechos humanos, mediante intromisiones editoriales, intimidación, ni procesos judiciales. Ahora bien, en lo que respecta a la libertad de expresión e información, el TC de la República Dominicana ha fijado precedentes importantes ante las amenazas a estos derechos propiciadas en la legislación, vale la pena citar la Sentencia TC/0092/19, de 21 de mayo de 2019, mediante la cuál se declara inconstitucional el artículo 44.6 de la Ley 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos:

«(cc) Asimismo, las ventajas a obtenerse de la limitación en la disposición impugnada ante este tribunal constitucional no compensan ni justifican los sacrificios que conllevan (proporcionalidad) para la libertad de expresión. Y es que en todo sistema democrático se requiere de la expresión crítica para motivar el correspondiente escrutinio y control efectivo de la función pública; sin embargo, el temor a ser sancionado con una pena de prisión puede más bien desalentar a los ciudadanos y ciudadanas a hacerlo y a cumplir consecuentemente con su deber establecido en el artículo 75.12, de la Constitución dominicana de velar por el fortalecimiento y la calidad de la democracia, el respeto del patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública».

Por otra parte, mediante la Sentencia núm. TC/0348/19, del 16 de septiembre de 2019, el TC declaró inconstitucional el artículo 284.18 de la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, estableciendo:

«10.1.6.) En ese orden de ideas y en lo relativo al caso que nos ocupa, al igual que la situación legal planteada y decidida en la Sentencia TC/0092/19, se advierte que la norma cuestionada establece una sanción penal privativa de libertad mucho más gravosa y desproporcionada [tres (3) a diez (10) años de prisión] que la contemplada para los delitos de difamación e injuria señalados en el Código Penal [seis (6) días a tres (3) meses de

prisión]; en la Ley núm. 6132, sobre Expresión y Difusión del Pensamiento, [quince (15) días a seis (6) meses de prisión] e incluso más desproporcionada que la pena contemplada para la violación del anulado artículo 44, numeral 6, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, [tres (3) meses a (1) año de prisión]. Por tanto, esta excesiva penalidad constituye una limitación inconstitucional al derecho a la libertad de expresión durante el período electoral que suprime el adecuado debate respecto de los candidatos nominados a puestos de elección popular, lo que sin duda afecta el correcto funcionamiento de nuestro sistema democrático».

Concretamente, estas dos decisiones impidieron dar cabida a potenciales violaciones a los derechos a la libertad de expresión e información que previsiblemente derivables de la aplicación de las referidas disposiciones legales.

Libertad de reunión

En cuanto a la libertad de reunión, consagrada en el artículo 48 de la Constitución, según el cual «Toda persona tiene el derecho de reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos, de conformidad con la ley», tanto las personas como las instituciones dedicadas a la defensa de derechos humanos, pueden participar en todos los órganos representativos, a saber:

- En el Congreso Nacional y los ayuntamientos, a través de las vistas públicas con ocasión de la discusión de las distintas iniciativas que, según corresponda, se discutan en dichos espacios.
- Asimismo, los defensores de derechos humanos pueden participar activamente emitiendo opiniones acerca de los proyectos de regulaciones que promueva la Administración mediante reglamento o actos de carácter general, en el marco de los procesos de consulta pública a la luz de la Ley 200-04 de Libre Acceso la Información Pública y el Decreto núm. 130-05, que establece su reglamento de aplicación.
- No obstante, artículo 97 de la Constitución, establece la «Iniciativa legislativa popular», pero requiere de una ley especial que establezca su procedimiento.

Derechos de participación

En lo que respecta a la participación en la justicia, los defensores de derechos humanos cuentan con múltiples opciones para participar en la administración de justicia. El artículo 6 del Código Procesal Penal, establece el principio de participación de la ciudadanía. Según el cual, «todo habitante del territorio de la República tiene el derecho a participar en la Administración de justicia en la forma y condiciones establecidas en este código». Particularmente, y esto guarda especial interés para los defensores, el artículo 85 del mismo código indica que

«En los hechos punibles que afectan intereses colectivos o difusos relacionados con la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y la flora; la protección del medio ambiente y la preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico y arqueológico, pueden constituirse como querellantes las asociaciones, fundaciones y otros entes, siempre que el objeto de la agrupación se vincule directamente con esos intereses y se hayan incorporado con anterioridad al hecho. En los hechos punibles cometidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, y en las violaciones de derechos humanos, cualquier persona puede constituirse como querellante [...]».

La participación de los defensores de los derechos humanos ante los tribunales, también se extiende al ámbito de las acciones constitucionales para la tutela de los derechos fundamentales y la posibilidad de activar el control concentrado de la constitucionalidad. En esencia, pueden participar a través de las siguientes acciones:

- *Habeas data* (artículo 70 de la Constitución y artículo 64 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales)⁷.
- *Habeas corpus* (artículo 71 de la Constitución y artículos 381 y subsecuentes del Código Procesal Penal).
- Amparo (artículo 72 de la Constitución y artículos 65 y subsecuentes de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales).
- Acción directa de inconstitucionalidad (artículos 36 y subsecuentes de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales).
- *Amicus curiae* (artículo 23 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, de 17 de diciembre de 2014).

1.4. Medidas de protección

Partiendo de que la tipología de las conductas hacia los defensores de derechos humanos a las que se ha hecho referencia incluye amenazas, intimidaciones y estigmatización, como mecanismos para coartar su libertad de expresión y el activismo de defensa, es menester contemplar algunas medidas de protección. La primera ya había sido recogida por la CIDH en 2017, consistente en que las más altas autoridades del Estado «hablen de manera clara, consistente, pública y contundente, a favor de la legitimidad de las tareas de defensa de los derechos humanos

**Ataques contra
los defensores de
DD. HH.**

⁷ Vid. GO 10622 de 15 de junio de 2011.

y periodísticas y, asimismo, condenen la discriminación cultural, intolerancia e incitación a la violencia» (1.1.3§ ii).

Resulta que, para afianzar el derecho a defender los derechos humanos debe generarse de manera consistente un mensaje que proporcione la seguridad de que el Estado reprocha toda conducta orientada a limitar los derechos de las personas, sobre todo de aquellos que luchan por la defensa de los derechos. Asimismo, se deben crear los mecanismos de seguimiento de las denuncias de las violaciones de los derechos de los defensores. Para esos fines, se requiere de un espacio permanente donde coincidan las principales instituciones del Estado en materia de protección de los derechos humanos y también las organizaciones y personas dedicadas a la defensa de los derechos. Esto permitiría a las autoridades promover oficiosamente investigaciones de esos hechos y poner en marcha los mecanismos de tutela que correspondan como resultado de estas.

Por último, y no menos importante, aunque el derecho a defender derechos no se encuentra suficientemente desarrollado en el ordenamiento jurídico dominicano, es indispensable desplegar una estrategia de sensibilización en instituciones del Estado y entidades educativas públicas y privadas para que se conozca la importancia de la labor de los defensores de derechos y la necesidad de que toda la sociedad repruebe la más mínima expresión de intolerancia o intento de reprimir la labor de los hombres, las mujeres y las instituciones que luchan por los derechos humanos.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

De acuerdo con el artículo 190 de la Constitución, el Defensor del Pueblo «es una autoridad independiente en sus funciones y con autonomía administrativa y presupuestaria. Se debe de manera exclusiva al mandato de esta Constitución y las leyes».

En artículo 191 de la Carta Magna establece que «[L]a función esencial del Defensor del Pueblo es contribuir a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos establecidos en esta Constitución y las leyes, en caso de que sean violados por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares que afecten intereses colectivos y difusos [...]».

Asimismo, la Ley 19-01, de 1 de febrero de 2009, que crea el Defensor del Pueblo, modificada por la Ley 367-09, en sus artículos 1 y 2 establece lo siguiente:

Artículo 1. El Defensor del Pueblo es una autoridad independiente, un ejecutor que no se encuentra sujeto a ninguna limitante más que la del apego a la ley. Su característica es la neutralidad. El Defensor del Pueblo tendrá autonomía funcional, administrativa y presupuestaria.

Artículo 2. El objetivo esencial del Defensor del Pueblo es salvaguardar las prerrogativas personales, y colectivas de los ciudadanos, plasmadas en nuestra Constitución, en caso de que sean violadas por funcionarios de la Administración pública. Asimismo, deberá velar por el correcto funcionamiento de la Administración pública, a fin de que esta se ajuste a la moral, a las leyes, convenios, tratados, pactos y principios generales del derecho.

Por su parte, el artículo 68 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, dispone que «[E]l Defensor del Pueblo tiene calidad para interponer la acción de amparo en interés de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos establecidos en la Constitución y las leyes, en caso de que estos sean violados, amenazados o puestos en peligro por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares».

De igual forma, el artículo 105.2 de dicha ley establece que «[C]uando se trate del incumplimiento de leyes o reglamentos, cualquier persona afectada en sus derechos fundamentales podrá interponer amparo de cumplimiento. Cuando se trate de la defensa de derechos colectivos y del medio ambiente o intereses difusos o colectivos podrá interponerlo cualquier persona o el Defensor del Pueblo».

También, el artículo 21 de la Ley 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, de fecha 25 de enero de 2012, consagra lo siguiente:

Artículo 21. Objetivos Generales, Específicos y Líneas de Acción Primer Eje. Los Objetivos Generales, Específicos y Líneas de Acción correspondientes a cada uno de los Objetivos Generales del Primer Eje Estratégico son: 1.3.1 Promover la calidad de la democracia, sus principios, instituciones y procedimientos, facilitando la participación institucional y organizada de la población y el ejercicio responsable de los derechos y deberes ciudadanos. 1.3.1.6 Fomentar la función de la Defensoría del Pueblo y la concienciación de la población sobre su rol como instancia para la salvaguardia de sus derechos.

Por otro lado, los ordinales 4, 5 y 6 del artículo 144, y el artículo 164 de la Ley 590-16, del 15 de julio de 2016, Orgánica de la Policía Nacional⁸ establece:

⁸ *Vid.* GO 10850 del 18 de julio de 2016.

Artículo 144. Ejes de participación. La Policía Nacional, a través del Ministerio de Interior y Policía, creará los mecanismos e instancias especializadas para la participación ciudadana en la Policía Nacional, bajo los siguientes objetivos: 4) coordinar con la Defensoría del Pueblo y otras instituciones afines, programas de educación y participación comunitaria en la prevención del delito, que conlleven a la mejoría de las relaciones policía-comunidad y de la seguridad ciudadana. 5) coordinar con la Defensoría del Pueblo y otras instituciones afines, programas de educación y participación comunitaria en la prevención del delito, que conlleven a la mejoría de las relaciones policía-comunidad y de la seguridad ciudadana. 6) establecer mecanismos que le permitan analizar las quejas de las comunidades por ante el Ministerio de Interior, Director de la Policía Nacional y Defensoría del Pueblo.

Artículo 164. Investigación. La función instructora de las faltas disciplinarias corresponde a la Dirección de Asuntos Internos de la Policía Nacional, quien podrá dar inicio al procedimiento disciplinario de oficio, por denuncia de cualquier ciudadano, o a solicitud del Ministro de Interior y Policía, del Ministerio Público o del Defensor del Pueblo.

Por último, la Ley 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos⁹, expresa en su artículo 5 lo siguiente:

Artículo 5. Prohibición de afiliación. No podrán afiliarse a partido, agrupación o movimiento político los militares o miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así como los jueces del Poder Judicial, Tribunal Superior Electoral y Tribunal Constitucional. Tampoco podrán afiliarse a partido, agrupación o movimiento político los representantes del Ministerio Público, miembros y funcionarios de la Junta Central Electoral, juntas electorales, miembros de la Cámara de Cuentas y el Defensor del Pueblo y adjuntos.

**Reconocimiento
jurisdiccional de
la naturaleza de la
INDH**

Ahora bien, de acuerdo con la Sentencia TC/0695/17, de 8 de noviembre de 2017, dictada por el TC, el Defensor del Pueblo posee legitimación activa para interponer acciones directas de inconstitucionalidad:

8.3. La institución del Defensor del Pueblo constituye un órgano extrapoder con autonomía constitucional, por lo que estaría legitimado para interponer acciones directas de inconstitucionalidad cuando una norma infraconstitucional atente contra su autonomía o los fines esenciales que como institución del Estado le reconoce nuestra Ley Fundamental, tal y como ha establecido este tribunal en los precedentes anteriormente señalados y que involucran

⁹ *Vid.* GO 10917 del 15 de agosto de 2018.

instituciones públicas autónomas. En el caso ocurrente, la Defensoría del Pueblo, conforme a los artículos 191 de la Constitución y 2 de la Ley 19-01, de 2001, tiene como fines esenciales, entre otros, la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas; por tanto, si alguno de los procedimientos disciplinarios instituidos en las leyes cuestionadas en inconstitucionalidad (leyes 5230, de 1959, y 96-04, de 2004) resulta atentatorio contra los derechos fundamentales de las personas, como se alega en la especie, el Defensor del Pueblo resultaría con el debido interés legítimo y jurídicamente protegido para interponer acciones de la presente naturaleza.

2.2. Problemática

El Defensor del Pueblo de la República Dominicana es una institución con pocos años de funcionamiento, aunque fue creada por ley en el año 2001, y dotada de jerarquía constitucional en el año 2010, no es sino hasta el año 2013 cuando el Senado de la República elige a la primera defensora del pueblo, Zoila Martínez Guante. Los primeros ocho años de la institución sirvieron para colocar los cimientos del trabajo de defensa de los derechos fundamentales desde un órgano caracterizado por la neutralidad y el no sometimiento a ninguna autoridad.

Aunque el Defensor del Pueblo cuenta con la suficiente autonomía *de jure* para el ejercicio de sus funciones, no menos cierto es que como institución los años al servicio del pueblo dominicano no han sido suficientes para aquilatar esa solidez institucional y el reconocimiento público indispensable para el ejercicio de funciones que requieren autoridad y sometimiento pleno de la Administración al ordenamiento jurídico del Estado.

Actualmente, el titular de la institución es Pablo Ulloa, designado por el Senado de la República mediante la Resolución 283, de 10 de junio de 2021, registrada en el libro letra «C» y notificada mediante Oficio 0000000236, de 14 de junio de 2021. En los cuatro meses de gestión se han detectado como principales problemáticas del trabajo del defensor las siguientes:

- i) Se percibe que tanto los entes como órganos del Estado, así como los funcionarios públicos que sirven en posiciones de autoridad en los mismos, desconocen en gran medida el objeto y el alcance del rol del Defensor del Pueblo. A lo largo de estos cuatro meses, se ha hecho énfasis en dar a conocer las facultades de intervención de la institución con el propósito de fijar como un hito basado en el respeto de la autoridad del Defensor del Pueblo.

Asimismo, es importante decir que los mismos ciudadanos desconocen todavía el alcance de las facultades del Defensor del Pueblo. Por esto, se han desplegado las

**Desconocimiento
de la naturaleza
jurídica de la INDH**

estrategias de comunicación y de impacto para que la mayor parte de la sociedad dominicana conozca a cabalidad el rol de la institución y que esta se encuentra al servicio de los más necesitados y se mantiene vigilante de las desviaciones del poder y de cualquier amenaza a sus derechos.

Una de las mayores evidencias de esta realidad es el aumento de las reclamaciones, en 2021 se han recibido 849 reclamaciones, de las cuales 576 corresponden a la actual gestión, que inició el 15 de junio de 2021. Asimismo, el total de orientaciones ascendió a 324, de las cuales 210 se han tramitado desde la misma fecha del inicio de gestión. Esto indica que en la medida en que las personas conocen más del Defensor del Pueblo, mayor es la probabilidad de que se acerquen a la institución y nos hagan partícipes de las denuncias de violaciones de los derechos fundamentales.

Por otra parte, el desconocimiento sobre los derechos y los deberes de los ciudadanos también es una limitación para el cumplimiento de la función esencial del Defensor del Pueblo, debido a que, sin lugar a duda, el ejercicio y la defensa de los derechos es directamente proporcional al conocimiento de estos. Por esta razón, en el Defensor del Pueblo fueron creadas dos áreas sustantivas: a) la Secretaría General, a cargo del eje estratégico de garantismo, mediante el cual se despliega toda la labor de tutela de derechos a través de sus departamentos de Atención al Ciudadano, Investigación, Notificaciones y Litigio Estratégico; b) la Oficina de Oportunidades, a cargo del eje de construcción de ciudadanía, responsable de todo lo que concierne a la educación en materia de derechos y deberes.

Cultura de la transparencia

- ii) Desde el inicio de los trabajos de la Secretaría General, algunos funcionarios han mostrado un nivel muy bajo de comprensión del rol y de la autoridad del Defensor del Pueblo. Esto ha provocado que la institución, por primera vez en su historia, ponga en marcha una serie de mecanismos para romper con la resistencia de la Administración a suministrar información relativa a las reclamaciones sobre violaciones a los derechos fundamentales de las que nos encontramos apoderados.

Solo en estos cuatro meses, se sometió penalmente al director del Instituto Postal Dominicano por negarse a ofrecer información solicitada por el Defensor del Pueblo de conformidad con el artículo 27 de la Ley 19-01, que crea la institución. Aún persisten las dificultades para obtener la información, pero se percibe un cambio en la conducta de los administradores a raíz de las medidas tomadas por

el Defensor del Pueblo para vencer la resistencia a entregar información.

- iii) El presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2021 es de 165,328,228.00, con vocación a aumentar un 49.8 % para el año 2022. Sin embargo, la Ley 19-01 contempla que el Defensor del Pueblo se expanda en el territorio nacional para atender con mayor proximidad las solicitudes de orientación y las reclamaciones de las personas en las comunidades más alejadas del país. El Defensor del Pueblo solo cuenta con una sede en el Distrito Nacional y ha tenido que desarrollar alianzas con iniciativas ya existentes como las casas comunitarias de Justicia donde se cuenta con información de primera mano para asistir a los ciudadanos.

**Recursos
insuficientes de la
INDH**

La Ley 19-01, que crea a la institución, requiere de una actualización para dotarle de mayores herramientas para cumplir con el rol de tutela de los derechos fundamentales. Si bien es cierto que configura una serie de mecanismos para ejercer autoridad, los mismos no son suficientes desde la perspectiva de las dinámicas de control que viene dada por el Estado social y democrático de derecho.

**Facultades
insuficientes de la
INDH**

Por último, cabe resaltar lo que al respecto ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; cuando desde el 2016 mostró su preocupación debido a que la institución no cuenta con la capacidad e independencia necesarias para llevar a cabo de manera efectiva su mandato de promoción y protección de los derechos humanos. En ese sentido, el comité recomendó al Estado parte que adopte las medidas legislativas y administrativas necesarias para asegurar que la institución cuente con la autoridad y los recursos necesarios para cumplir plenamente con los Principios de París (1.1.1 § xxi) y pueda así desempeñar su mandato de manera efectiva con relación a la promoción y la protección de los derechos humanos¹⁰.

¹⁰ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la República Dominicana. ..., cit., párrs. 13-14.

17. URUGUAY¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Derechos de participación, libertad de expresión y de reunión; 1.4. Medidas de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

En Uruguay, los derechos que no están incluidos a texto expreso en la Constitución de la República pueden ingresar a través del artículo 72 que establece: «La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno»². Sin embargo, no se encuentra en la normativa o en la jurisprudencia un reconocimiento expreso del derecho a defender derechos, salvo el derecho procesal a la tutela de los derechos. Por su parte, las OSC que trabajan en la defensa de los derechos humanos no cuentan con un estatuto especial para la protección de su labor, sino el marco general de actuaciones comunes a las demás OSC.

Los defensores de derechos humanos prestan particular atención a posibles retrocesos en el reconocimiento de las libertades, en el derecho a la protesta, así como las posibles amenazas a su actuación. En los casos en que defensores de derechos humanos sufrieron amenazas, operadores de la justicia y periodistas, se realizaron las denuncias correspondientes

Ausencia de legislación especial sobre defensores de DD. HH.

¹ Abreviaturas: AGESIC = Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento; ANONG = Asociación Nacional de organizaciones no gubernamentales orientadas al desarrollo; CAinfo = Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública; CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; MEC = Ministerio de Educación y Cultura; OSC = Organización(es) de la Sociedad Civil.

² <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

ante la justicia nacional, así como los organismos internacionales³. En ese sentido, las organizaciones sociales y personas defensoras de derechos humanos han recurrido ante los órganos de derechos humanos del sistema interamericano por diferentes situaciones de amenazas o casos de falta de adecuación normativa afectando el ejercicio de los derechos humanos en su accionar, propiciando pronunciamientos⁴. En el ámbito universal, las OSC por intermedio de la presentación de informes ante los órganos de tratados, llamaron la atención sobre las dificultades y condiciones de participación efectiva y la necesidad de mayor apoyo estatal en algunos temas.

Por su parte, la organización internacional Civicus (I.2.§ 2) y el Instituto Comunicación y Desarrollo⁵ realizan un monitoreo sistemático y periódico sobre el espacio cívico y sus condiciones de participación en Uruguay. Desde el ámbito público, la AGESIC se encuentra en la elaboración del quinto Plan de gobierno abierto, promoviendo la ciudadanía digital. Para ello, ha realizado anteriormente relevamientos de normativa y de ámbitos de participación ciudadana institucionalizada⁶.

La Asociación de la Prensa del Uruguay y el CAinfo realizan un monitoreo a las amenazas a los periodistas, así como posibles retrocesos en los cambios normativos que puedan impactar en la libertad de expresión. En 2021, el CAinfo manifestó su preocupación por el incremento de juicios penales a periodistas o bien, la recurrente alusión a posibles juicios por parte de autoridades⁷. Se han generado algunas diferencias respecto de las barreras a la libertad de expresión⁸ entre los periodistas, con muchas coincidencias respecto de la importancia de prestar atención a las manifestaciones hostiles.

En febrero de 2017 fueron amenazadas autoridades, operadores de justicia y personas defensoras de derechos humanos que actuaron de alguna manera en casos de violaciones a derechos humanos durante la dictadura. Dichas amenazas tenían la firma del «Comando Barneix», haciendo mención del suicidio del general Pedro Barneix, quien se habría quitado la vida cuando lo iban a detener por una causa de

**Ataques contra
los defensores de
DD. HH.**

³ Vid. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2019, volumen II informe anual de la relatoría especial para la libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5, de 24 febrero 2020, párrs. 256-257.

⁴ Vid. CIDH, *Solución amistosa, Caso Dogliani contra Uruguay*, Informe 18/10, de 16 de marzo de 2010. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp?Year=2010> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁵ <http://www.lasociedadcivil.org/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁶ <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/e-participacion> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁷ <http://www.cainfo.org.uy> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁸ <https://www.cobservador.com.uy/nota/la-nota-de-la-dw-sotelo-la-traicion-a-la-patria-blindaje-mediatico-y-amenazas-a-la-libertad-de-expresion-2021531202115> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

homicidio político. Entre las 13 personas amenazadas se encontraban el entonces ministro de Defensa de Uruguay, fiscal, exfiscales, abogados, personas vinculadas a organizaciones sociales nacionales (Observatorio Luz Ibarburu), juristas internacionales y una investigadora italiana vinculada con la temática. En ese sentido, en febrero de 2019 la CIDH expresó su preocupación al gobierno uruguayo por la ausencia de avances respecto del tema, preocupación que fue reiterada por la CIDH en 2021⁹.

En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos destacó que el Ministerio del Interior mantuviera contactos en forma periódica con cada una de las personas que surgen contenidas en la lista de la amenaza, a los efectos de interiorizarse sobre la existencia o no de situación de normalidad de su rutina diaria, manifestando que no han sido objeto de hechos o eventos para resaltar y que se los pudiera relacionar con la amenaza¹⁰. El caso no tuvo avances hasta el mes de septiembre de 2021, en que fue procesada con prisión una persona identificada con grupos de ultraderecha, imputado por los delitos de instigación pública a delinquir, apología del delito, incitación al odio.

Por otro lado, en lo que respecta los defensores colectivos de los derechos humanos, de acuerdo con la evaluación que realiza el CIVICUS Monitor (I.2.§ 2), el espacio social uruguayo es un espacio cívico abierto, en el que se respetan los derechos de participación y las libertades, siendo una excepción en América Latina. No obstante, se identifican algunas amenazas a los defensores, principalmente en formas de amenaza y hostigamiento. Sin embargo, lo cierto es que por el momento hay un fuerte debilitamiento de la sociedad civil, en cuanto a su participación en territorio. La ANONG está desarrollando una propuesta de capacitación a OSC, como forma indispensable de fortalecer la democracia.

Ahora bien, el Ministerio de Desarrollo Social está implementando cambios importantes en la gestión territorial, cambios que desde las OSC se perciben como una posible politización del Estado a través de la no renovación de convenios y contratos. Desde el Gobierno¹¹ se alega necesidades de mejoras en la gestión por la creciente burocratización en los llamados a licitación a las organizaciones y los respectivos controles. Se adelanta que habrá otros espacios de interacción con las OSC, aunque no se dice cuáles.

⁹ <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/045.asp> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

¹⁰ *Vid.* COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Sexto informe periódico que el Uruguay debía presentar en 2019 en virtud del artículo 40 del Pacto con arreglo al procedimiento facultativo de presentación de informes*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/URY/6, de 30 de abril de 2020, párr. 258.

¹¹ <https://enperspectiva.uy/home/eliminacion-de-los-socat-que-va-a-significar-para-los-vecinos-de-barrios-vulnerables-la-vision-del-gobierno-con-el-dir-de-gestion-territorial-del-mides/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

Por último, es preciso señalar que se le han hecho recomendaciones a Uruguay sobre los defensores de derechos humanos por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2016)¹², el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (2014)¹³, el Comité de Derechos Humanos (2013)¹⁴, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños¹⁵ y en la última ronda del Examen Periódico Universal (2019)¹⁶.

1.2. Libertad de asociación

La Constitución establece el derecho de todas las personas a asociarse en el artículo 39: «cualquiera sea el objeto que persigan, siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley». Por su parte, el artículo 45 indica que «[L]a ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica». Ahora bien, la norma legal básica sobre OSC es el artículo 21 del Código Civil, que distingue las personas jurídicas de derecho público y las personas jurídicas de derecho privado; como personas de derecho privado menciona: «las corporaciones, los establecimientos y las asociaciones reconocidas por la autoridad».

En particular, las asociaciones civiles están reguladas por el Decreto Ley 15089/1980¹⁷, aprobado durante el último gobierno de facto, y las fundaciones por la Ley 17163/1999¹⁸; sus respectivos estatutos deben registrarse ante el MEC, que cumple funciones de policía administrativa

¹² Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay*, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas, CEDAW/C/URY/CO/8-9, de 25 de julio de 2016

¹³ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff Adición Misión al Uruguay*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/27/56/Add.2, de 28 de agosto de 2014.

¹⁴ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/URY/CO/5, de 2 de diciembre de 2013.

¹⁵ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezeilo Adición Misión al Uruguay*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/17/35/Add.3, de 26 de mayo de 2011.

¹⁶ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Uruguay*, Asamblea General, Naciones Unidas A/HRC/41/8, de 18 de abril de 2019.

¹⁷ <https://www.impco.com.uy/bases/decretos-ley/15089-1980> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

¹⁸ <https://www.impco.com.uy/bases/leyes/17163-1999> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

de las asociaciones, así como ante los demás registros públicos que correspondan. El MEC dispone de un Estatuto tipo para su inscripción, por medio de la Dirección Nacional de Registros, el trámite requiere de la verificación del cumplimiento de requisitos, sin entrometerse en la autonomía de las asociaciones, siempre que sus fines sean lícitos. El marco legal y los requisitos para la obtención de la personería jurídica es el mismo para las asociaciones de segundo grado, federaciones y coaliciones.

El MEC realizó en 2019 un censo de carácter obligatorio (artículo 137 de la Ley 19535¹⁹), en donde debían participar todas las asociaciones civiles y fundaciones cuyo estatuto o reforma haya sido aprobado antes del 1 de junio de 2018, y las que estuvieren en proceso de reforma de estatuto a esa fecha. El propósito era saber cuántas OSC hay, a qué se dedican y dar publicidad a la información, aunque no están publicados los resultados. La suspensión de la personería jurídica se aplicó a quienes no participaron, habilitándose el trámite respectivo para levantar la suspensión. No hubo pronunciamientos desde las organizaciones acerca de esta posible disolución de asociaciones por vía administrativa.

En agosto de 2021, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al parlamento sobre creación de un Registro de Organizaciones de Trabajadores y de Empleadores, en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social²⁰. De acuerdo con el texto remitido, se respetan las obligaciones de cumplimiento de los Convenios 87 y 144 de la Organización Internacional del Trabajo. No obstante, se adelantó la disconformidad de algunos delegados gremiales, sobre el artículo que estipula la imposibilidad de retener las cuotas de afiliación si no se cuenta con personería jurídica²¹. En la actualidad, hay sindicatos que cuentan con personería jurídica y otros que no. La central única de trabajadores PIT-CNT, por ejemplo, no cuenta con personería jurídica.

No existe asignación financiera dispuesta por la legislación nacional o municipal con carácter general para las OSC, estas pueden acceder a fondos provenientes del Estado de manera directa o indirecta. A través de convenios para la ejecución de programas; las exoneraciones impositivas a las empresas que hagan donaciones a organizaciones públicas o privadas incluidas en el presupuesto quinquenal (2020-2024)²²; a través de subsidios y subvenciones que regula la Contaduría

**Financiación y
fomento de OSC**

¹⁹ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19535-2017> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁰ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/151907> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²¹ <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/10/proyecto-de-personeria-juridica-fa-advierte-por-aparicion-de-sindicatos-amarillos-y-para-mieres-se-dan-mas-garantias/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²² En la lista habilitada para recibir donaciones, no se encuentran organizaciones de derechos humanos.

General de la Nación a través de las leyes de rendición de cuentas. De acuerdo con la Constitución (artículo 69), el Estado realiza una renuncia fiscal a favor de las asociaciones educativas y culturales, lo cual ha sido interpretado ampliamente, ya que incluye asociaciones religiosas, así como partidos políticos.

Por último, la ley integral contra el Lavado de Activos²³, Ley 19574/2017, incluye a las organizaciones como sujetos obligados, siempre que superen determinado umbral de ingresos, a brindar información, así como a atender los distintos controles estatales.

1.3. Derechos de participación, libertad de expresión y de reunión

En Uruguay la iniciativa para la presentación de proyectos de ley solo la tienen los parlamentarios y el Poder Ejecutivo (en algunos asuntos este tiene iniciativa privativa). Sin embargo, las personas y organizaciones pueden participar alegando el artículo 30 de la Constitución que consagra el derecho de petición²⁴. Una práctica común es presentar opiniones por escrito o solicitando ser atendidos por comisiones parlamentarias por asuntos de su interés. Las organizaciones de derechos humanos pueden proponer candidatos a integrar la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (§ 17.2.1).

Acerca de la participación en la administración, existen varios ámbitos institucionalizados creados por ley que integran la voz de la sociedad civil en las políticas públicas. Es el caso de los consejos consultivos, mesas de diálogo, audiencias públicas, asociaciones vecinales, entre otras. La ANONG, que es una organización de segundo grado, presenta en su sitio web espacios que integra²⁵. Por otra parte, la AGESIC realizó un relevamiento de las instancias de participación en los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal, en donde se relevaron cerca de 968 ámbitos de participación, la mayoría de ellos creados por una ley²⁶.

La valoración que realiza la sociedad civil de esas instancias no es satisfactoria. Se reducen a instancias informativas o la recepción de propuestas, pero en general no se dispone de fondos para el funcionamiento de estos espacios (son instancias honorarias, que a veces requieren una alta especialización para la participación). Las instancias de participación mayoritariamente muchas veces se programan en horarios y días de funcionamiento de la Administración pública, lo cual es probable que, con el uso incrementado en estos meses de los medios

²³ <https://www.impco.com.uy/bases/leyes/19574-2017> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁴ <https://www.impco.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/30> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁵ <http://www.anong.org.uy> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁶ Vid. AGESIC, *1er. Relevamiento Nacional de ámbitos de Participación Ciudadana Institucionalizada*, Montevideo, Uruguay, 2017.

electrónicos, se consideren en adelante otras formas de participación en espacios tradicionales.

En cuanto a la participación en la justicia, la legislación prevé que los defensores de derechos humanos pueden actuar como representantes legales, o en calidad de denunciantes o testigos. El artículo 42 del Código General del Proceso²⁷ establece cuando se trate de intereses difusos: «En el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, estarán legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido».

Las OSC de derechos humanos pueden presentar acciones de amparo o *habeas corpus*, sin embargo, no está prevista la figura del *amicus curiae* en la legislación procesal. Se han presentado *amicus curiae* en pocos casos, pero no son mencionados luego en las sentencias. Los casos en que organizaciones de defensa de derechos del niño presentaron *amicus curiae* fueron rechazados²⁸.

Amicus curiae

Esta participación tiene dificultades por la alta especialización que requiere y la falta de recursos de las organizaciones. Sin embargo, hay organizaciones que realizan litigio estratégico o incluso alianzas con el Consultorio jurídico de la Facultad de Derecho de UdelaR para presentar acciones en casos de migrantes, infancia, vivienda, o temas particularmente sensibles a poblaciones vulnerables.

Las organizaciones tienen participación ante organismos internacionales, generalmente a través de organizaciones de segundo grado, alianzas *ad hoc* para la presentación de informes alternativos y también organizaciones regionales e internacionales. Igualmente es una actividad que requiere especialización e información. En general, hay una valoración positiva de la eficacia de priorizar estos espacios de incidencia. Las audiencias temáticas ante la CIDH han sido muy útiles para dar visibilidad a temas tan complejos como la emergencia carcelaria, la violencia de género o políticas discriminatorias.

Ahora, respecto a la libertad de expresión, el artículo 29 de la Constitución de la República consigna que «es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación», estableciendo la prohibición de censura previa, así como el régimen de responsabilidad ulterior. La Ley 18381/2008 sobre el

Libertad de
expresión

²⁷ <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-general-proceso/15982-1988/42> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

²⁸ Vid. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, Núm. 1.938/2014, Sentencia de 29 de octubre de 2014.

Derecho de Acceso a la Información Pública²⁹ reconoce este derecho a todas las personas sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, sin necesidad de justificar las razones por las cuales se solicita la información (artículo 3).

Por su parte, la Ley 16099/1989³⁰, Ley de prensa y libertad en los medios de comunicación, confirma los estándares establecidos en el sistema interamericano de derechos humanos y la Constitución nacional, estableciendo las obligaciones para los medios, libertades de los periodistas, así como un régimen especial y sumario para amparar la libertad de prensa ante denuncias por injurias y calumnias, a través de los medios de comunicación. La Ley 18515/2009³¹, realiza cambios en el Código Penal, en particular derogó el delito de desacato que constituía una injusta restricción a la actividad de los periodistas, señalada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos.

Posibles retrocesos en el ejercicio de la libertad de expresión

El 29 de diciembre de 2014 se promulgó la Ley 19307 de Servicios de Comunicación Audiovisual, que ha estado bajo discusión, por acciones de inconstitucionalidad en un inicio, luego fue modificado legalmente el Consejo de Comunicación Audiovisual que se preveía. En la actualidad se está discutiendo en el parlamento una nueva «ley de medios» presentada por el Poder Ejecutivo, sobre la que se han alertado posibles retrocesos en el ejercicio de los derechos.

Libertad de reunión

Por último, respecto a la libertad de reunión, la Constitución prevé en su artículo 38, lo siguiente³²: «Queda garantido el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no podrá ser desconocido por ninguna autoridad de la República sino en virtud de una ley, y solamente en cuanto se oponga a la salud, la seguridad y el orden públicos». Es así como las manifestaciones más importantes se han dado en celebración o reclamo de derechos, tales como las «marchas del silencio» los 20 de mayo por Memoria, verdad y justicia, del 8M por los derechos de las mujeres, la marcha por la diversidad sexual que se realiza el último viernes de septiembre.

1.4. Medidas de protección

Los medios de protección con que cuentan los defensores de derechos humanos son comunes a cualquier ciudadano, es decir, no hay un *status*

²⁹ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³⁰ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16099-1989> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³¹ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18515-2009> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³² <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/38> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

especial, ni protección diferenciada. Lo usual es presentar la denuncia judicial o policial. En los casos de amenazas u hostigamiento a través de redes sociales o medios electrónicos, ha sido difícil lograr avances. Ha sido más efectiva la denuncia en los propios medios y a través de las redes de organizaciones sociales, por ejemplo, cuando en agosto de 2015, en represalia por su participación en la aprobación de la Ley 18987 de Interrupción voluntaria del embarazo aprobada en 2012 y el seguimiento de su implementación, fue amenazada la organización Mujer y Salud en Uruguay y su directora³³ y a través de las denuncias que Amnistía Internacional hizo al respecto, organizaciones sindicales asumieron su protección.

Los organismos internacionales, así como diversos órganos de tratados han reiterado la importancia de brindar recursos a las organizaciones y apoyarlas a realizar su tarea (§ 17.1.1) por ejemplo, en temas como la protección contra la trata y el tráfico de personas. En ese sentido, las recomendaciones van orientadas a mejorar el cumplimiento del ODS 16.1. Actualmente las audiencias temáticas ante la CIDH son un recurso al que acuden diversas OSC de derechos humanos y no en todos los casos tienen los mismos efectos³⁴.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo inició sus funciones el 22 de junio de 2012; la institución es un organismo estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo y sus principales cometidos se encuentran recogidos por el artículo 1 de la Ley 18446/2008³⁵: «defensa, promoción y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y el Derecho Internacional».

La institución está presidida por un órgano colegiado de cinco miembros, denominado Consejo Directivo, y sus integrantes son elegidos a través de un procedimiento especial que requiere de dos tercios de votos de la Asamblea General; los candidatos pueden ser propuestos por organizaciones de la sociedad civil inscritas en el padrón

**Integración,
autonomía e
independencia de la
INDH**

³³ <https://www.elobservador.com.uy/nota/defensoras-del-aborto-con-custodia-sindical-por-hostigamiento-20163716300> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³⁴ Vid. CIDH, *Audiencias temáticas de organizaciones de la sociedad civil*. <https://www.oas.org/es/cidh/audiencias/topics.aspx?lang=es> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³⁵ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18446-2008> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

de la institución o por parlamentarios. La ley prevé «En su integración se procurará asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales de la sociedad civil interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, conforme a los principios de equidad de género y no discriminación».

La institución, conforme al artículo 2 de la Ley 18446 tiene plena potestad de autoadministración dentro del marco constitucional y legal, no estando sometida a jerarquía y con independencia para la ejecución de su presupuesto propio. Aunque inserta en el poder legislativo, a través de la Comisión Administrativa, la institución tiene capacidad para dictar el estatuto de sus funcionarios, mediante ley formal, conforme a las normas vigentes.

Ausencia o deficiente inmunidad funcional del titular, los adjuntos y el personal de la INDH

Los integrantes del consejo «no estarán sujetos a mandato imperativo, ni recibirán instrucciones de ninguna autoridad, debiendo desempeñar sus funciones con plena autonomía, de acuerdo con su criterio y bajo su responsabilidad» (artículo 51). A la vez, son responsables de los actos realizados bajo los principios generales de la Administración pública. No poseen inmunidad, y en cambio, tienen un régimen de incompatibilidades para evitar las posibles situaciones de conflicto de interés respecto a públicos o privados.

El consejo se reúne en régimen de sesiones ordinarias. Para la adopción de decisiones se requiere el voto de la mayoría de los miembros presentes, salvo en los casos en que la ley o la reglamentación exijan mayoría absoluta. El consejo también está facultado para convocar a sesiones extraordinarias y públicas, denominadas Asambleas Nacionales de Derechos Humanos, al menos una vez al año. Si una mayoría superior al veinte por ciento del total de organizaciones sociales habilitadas a participar solicita que se convoque a otro período de sesiones extraordinarias, debe hacerlo. Esta eventualidad no se ha dado hasta el momento, cumpliéndose con la organización de nueve Asambleas Nacionales de Derechos Humanos hasta septiembre de 2021.

En cuanto a las atribuciones otorgadas para el cumplimiento de sus cometidos legales, el artículo 35 de la ley confiere facultades al Consejo Directivo para aprobar su reglamento, así como la organización y prestación de los servicios a su cargo. Puede delegar atribuciones en uno o más de sus miembros o en uno o más de sus funcionarios, lo que posibilita la descentralización y desconcentración de actividades por parte del consejo.

Competencias de la INDH

Las competencias de la institución son muy amplias (artículo 4 de la Ley 18446) y su actual Plan Estratégico 2019-2023³⁶, las reúne en

³⁶ https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/2019-05/Plan%20estrat%C3%A9gico%20INDerechos_humanos.%20-%20Web.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

5 ejes con sus respectivas líneas de acción: I. Promoción y educación en derechos humanos; II. Exigibilidad de los derechos humanos; III. Mecanismos de supervisión en derechos humanos; IV. Relaciones interinstitucionales, y V. Fortalecimiento institucional. En el eje IV se presta atención en particular a la relación con las organizaciones sociales y la afirmación de que el vínculo de la institución con la sociedad civil es muy importante.

La institución desarrolla acciones de monitoreo, estudios, informes y declaraciones que marcan los grados de cumplimiento del país de los compromisos y obligaciones internacionales contraídos respecto al ejercicio de los derechos humanos de los habitantes, así como cursos y actividades de formación y capacitación en derechos humanos. Está designada para actuar como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura conforme al Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 83 de la Ley 18446). De estas actividades se da cuenta en el Informe anual que el Consejo Directivo remite a la Asamblea General (artículo 68 y siguientes), que puede consultarse en su sitio web.

La competencia cuasi-jurisdiccional acerca del conocimiento y la recepción de denuncias sobre vulneración de derechos humanos cumple con los principios de informalidad, gratuidad e imparcialidad (artículo 11 y siguientes). Las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos tienen legitimación activa para presentar denuncias, siendo el trámite gratuito y no requiere de asistencia letrada. Los denunciantes pueden solicitar la reserva de su identidad durante todo el procedimiento. A la vez, se aplica el principio de no retaliación o de salvaguardia frente a represalias. El artículo 34 prescribe que «Ninguna autoridad ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado a la institución cualquier información, resulte verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo».

La institución puede presentar recursos de amparo y *habeas corpus*. Ha presentado en 2020 y 2021 *amicus curiae* en sus funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, para algunos casos excepcionales durante la pandemia, que no fueron rechazados. Tampoco fueron mencionados en las sentencias respectivas, dado que en Uruguay no se reconoce esa participación en los procesos judiciales (§ 17.1.3). Asimismo, la institución puede solicitar medidas provisionales urgentes, así como poner en conocimiento de las autoridades cuando considere que se estaría configurando un presunto delito.

Por otro lado, la institución está inhibida de conocer sobre casos que estén judicializados. No obstante, puede ocuparse de problemas generales, como ser «que los órganos con función jurisdiccional, Contencioso Administrativo o la Administración, en su caso, resuelvan

*Habeas corpus y
amicus curiae*

expresamente, en tiempo y forma, las demandas, denuncias o recursos que hayan sido formuladas o interpuestas» (artículo 19 de la Ley 18446).

Una vez recibida la denuncia, a la brevedad se contacta al organismo o entidad denunciada, procurando su colaboración para la solución de la posible vulneración de derechos. Los plazos son breves, en la práctica se suelen dar prórrogas siempre que exista fundamento razonable, y en caso de que exista negativa de colaboración de los organismos involucrados, esta se publica en el informe anual (artículo 69 de la Ley 18446).

La institución participa en redes de instituciones nacionales de derechos humanos. En particular, integra la Federación Iberoamericana del Ombudsman y la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (en 2016 obtuvo la categoría A por parte del Subcomité de Acreditación). Desde su inicio ha participado en la presentación de informes a los órganos de tratados del sistema de Naciones Unidas, así como el vínculo con los mecanismos no convencionales de protección de derechos humanos. Integra el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones de Uruguay que coordina el Ministerio de Relaciones Exteriores, participando en carácter de institución observadora.

2.2. Problemática

La institución es relativamente nueva dentro del sistema de garantías de los derechos humanos. Desde su origen estuvo la discusión doctrinaria de la compatibilidad de su existencia con los preceptos de la Constitución. La aprobación de la Ley 18446/2008 por una mayoría especial en el parlamento (solo un voto en contra) superó ese debate para habilitar su creación.

Un ámbito fundamental de legitimidad para la institución tiene lugar con respecto a la previsión legal de que los actos dictados al amparo de sus competencias referidas en el artículo 4 no resultan recurribles, y en tanto procesables ante la justicia contencioso-anulatória. Sin embargo, este artículo fue cuestionado en su constitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia. En un fallo dividido, dictado en el año 2020, entendió que el artículo 7 (artículo que contempla la inimpugnabilidad de las resoluciones de la institución) era inconstitucional en un caso, respecto a la recurribilidad en el marco de la publicidad de los incumplimientos de las recomendaciones de la institución. Cabe señalar que, en Uruguay las sentencias de inconstitucionalidad tienen efecto solo para el caso concreto.

El cuestionamiento a la impugnabilidad de las resoluciones va contra el corazón mismo del accionar de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. En ese sentido, las distintas actuaciones antes de llegar a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia marcaron un desconocimiento de la naturaleza jurídica de la institución y

experiencia internacional en la materia³⁷. Este fallo judicial llevó a que la institución solicitara una Audiencia Pública a la CIDH sobre el tema: «Autonomía e independencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos»³⁸.

Ahora bien, respecto a la recepción que tienen las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo, cabe señalar que estas se han rechazado continuamente por parte de las autoridades, por ejemplo, en el caso de la Resolución 850/020 con recomendaciones al Ministerio del Interior acerca de la irregularidad de un procedimiento policial en el barrio Malvín Norte, Montevideo. Se constataba allí vulneración de derechos de las personas del barrio, a partir del uso ilegítimo de la fuerza no letal y letal por parte de la Policía Nacional. Una vez notificado el Ministerio del Interior en agosto de 2020, respondió a la institución presentando una consulta jurídica realizada por el reconocido civilista, Juan Andrés Ramírez, en la que se concluía que la Ley 18.446 es inconstitucional³⁹.

El ministro del Interior hizo público en diversos medios sus rechazos a resoluciones de la institución en procedimientos en los que hubo maltrato o situaciones de abuso, desconociéndole competencia para ello. No se interpuso ninguna acción de inconstitucionalidad, así que las manifestaciones quedaron como una amenaza formulada. La actuación de la institución y sus resoluciones están expuestas a la sana crítica en una sociedad democrática. Pero generó preocupación en varios casos, la dificultad de entender la especificidad de su accionar.

Durante 2020, se realizó un importante recambio de autoridades como resultado de las elecciones nacionales de noviembre 2019. Se produjeron un conjunto de ataques desde el ámbito político en rechazo a las actuaciones de la institución. Tuvieron que concurrir sus directores al parlamento a rendir cuentas sobre lo que algunos parlamentarios denominaban peyorativamente «la doctrina de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo». Los directores comparecientes demostraron e insistieron en la naturaleza de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos con ejemplos de sus actuaciones anteriores, desde el inicio de sus funciones, para mostrar su independencia.

³⁷ Vid. RIVERA CAMACHO, SERGIO MANUEL, *Vulnerabilidad del ombudsman: Ataques a las Instituciones Nacionales Defensoras de los Derechos Humanos en Latinoamérica*, Documento de Trabajo 33-2021, Universidad de Alcalá, PRADPI, 2021, pp. 107-137.

³⁸ Vid. INDDHH, *Audiencia Pública: Autonomía e independencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, solicitada por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay*, Montevideo, de 24 de octubre de 2017. <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanosuruguay/comunicacion/publicaciones/audiencia-publica-autonomia-independenciainstituciones-nacionales> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³⁹ Vid. RIVERA CAMACHO, SERGIO MANUEL, *Vulnerabilidad del ombudsman...*, cit.

La centralidad de los partidos políticos en la democracia hace que sus críticas inferan heridas a instituciones como la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, que está particularmente inhibida de hacer comentarios al respecto. Dirigentes políticos de primer nivel hicieron manifestaciones en contra de la institución, desde cuentas de Twitter, entrevistas, portales, o la prensa partidaria⁴⁰.

Ataques a la INDH

Entre mayo y septiembre de 2020 fueron recurrentes los ataques y la estigmatización del trabajo de la institución, provenientes de algunas editoriales vinculadas a diversos partidos políticos (diario *El País*, cuyos editoriales tradicionalmente están vinculados al Partido Nacional y el semanario *La Mañana*, asociado a Cabildo Abierto, o editoriales del Partido Colorado, por ejemplo)⁴¹. Tampoco ayudaron los artículos a favor publicados en el diario *La República* o una declaración sobria de la bancada de senadores del Frente Amplio que fue amplificadas en distintos medios⁴². Es importante recordar que, para mantener la independencia de la institución y su respeto institucional, los partidos políticos debieran ser mucho más cuidadosos en la forma de referirse o manifestarse respecto de sus resoluciones y actuaciones.

En particular, las diferentes alusiones partidarias fueron las que despertaron la solidaridad y el apoyo de las organizaciones sociales, en auxilio y rescate de la labor de la institución. Tanto la solidaridad nacional

⁴⁰ Vid. LA DIARIA, *Legisladores blancos le pidieron a la INDDHH que se desempeñe de forma imparcial*. https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/7/legisladores-blancos-le-pidieron-a-la-inDerechos_humanos.-que-se-desempeñe-de-forma-imparcial (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

⁴¹ Vid. DIARIO EL PUEBLO, *Institución Nacional de Derechos Humanos o el aparato jurídico de la venganza*, de 4 de mayo de 2020. <https://diarioelpueblo.com.uy/institucion-nacional-de-derechos-humanos-o-el-aparato-juridico-de-la-venganza/>; DIARIO EL PAÍS, *Inútil y de izquierda*, de 13 de julio de 2020. <https://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/inutil-izquierda.html>; FAIG, FRANCISCO, *Cerrar la INDDHH*, Diario *el País*, de 30 de agosto de 2020. https://www.elpais.com.uy/opinion/columnistas/francisco-faig/cerrar-inDerechos_humanos.html; LA MAÑANA, *La segunda independencia: el Estado de derecho y la soberanía nacional*, de 7 de agosto de 2020. <https://www.xn--lamaana-7za.uy/opinion/la-segunda-independencia/>; SANGUINETTI, JULIO MARÍA, *La INDDHH contra la República*, Correo de los Viernes, Publicación Oficial de la Secretaría de Prensa del Foro Batllista, de 28 de agosto de 2020. Recuperado de http://www.correodelosviernes.com.uy/La-INDerechos_humanos.-contra-la-Republica.asp (Enlaces consultados a fecha de cierre de este informe).

⁴² Vid. LA REPUBLICA, *FA exhorta al gobierno a «parar con ataques a la institucionalidad republicana»*, de 9 de septiembre de 2021. <https://www.lr21.com.uy/politica/1434546-fa-exhorta-al-gobierno-a-parar-con-ataques-a-la-institucionalidad-republicana>; LA DIARIA, *FA respalda a la INDDHH tras dichos de Larrañaga y cuestiona la «mirada ideologizada» del ministro*, de 8 de septiembre de 2020. https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/9/fa-respalda-a-la-inDerechos_humanos.-tras-dichos-de-larranaga-y-cuestiona-la-mirada-ideologizada-del-ministro/; Frente Amplio, *Ataques a la INDDHH*, Declaración de la bancada de senadoras y senadores del Frente Amplio del 8 de septiembre de 2020. https://www.frenteamplio.uy/noticias/12-noticias/1746-ataques-a-la-institucion-de-Derechos_humanos (Enlaces consultados a fecha de cierre de este informe).

como la solidaridad internacional fueron muy importantes ante esa crisis de reputación. Se recibieron muchas declaraciones por escrito, a las que se les dio publicidad. Tal como se desarrolla más adelante, se procuró que esas amenazas no hicieran mella en el funcionariado, para lo cual se desarrollaron algunas acciones que fueron conversadas con todos. La labor de la Federación Iberoamericana del Ombudsman y la solidaridad expresada por las diferentes organizaciones y personalidades, fueron significativas para generar fortalezas.

Por último, diversos órganos de Naciones Unidas han resaltado las dificultades que la institución ha padecido en los últimos años, en donde, si bien algunas se encuentran superadas, otras pueden ser reiteradas en la actual realidad en la que vive la institución:

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

- Comité contra la Tortura⁴³

El comité resaltó en 2014 la existencia de dificultades presupuestarias que padece la institución, así como la necesidad de un marco jurídico adecuado y una mayor autonomía presupuestaria y operativa que asegure una mayor independencia y operatividad. En ese sentido, el comité recordó al Estado el deber que tiene de: asegurar que la institución cuente con la autonomía, el presupuesto, la infraestructura y los recursos propios necesarios para la plena ejecución de su mandato, de conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París).

- Comité de Derechos Humanos⁴⁴

El comité mostró en 2013 su preocupación debido a que la institución se halle subordinada administrativamente a la Comisión Administrativa del Poder Legislativo. Señaló también que la institución no dispone de recursos propios suficientes para la plena ejecución de su mandato. El comité recordó la obligación del Estado de garantizar que la institución cuente con los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para el desempeño de su labor con plena independencia y eficacia, de conformidad con los Principios de París. Asimismo, recordó también el deber del Estado de adoptar las medidas necesarias para apoyar la función de la institución como mecanismo

⁴³ Vid. COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Uruguay*, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Naciones Unidas, CAT/C/URY/CO/3, de 10 de junio de 2014, párr. 15.

⁴⁴ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/URY/CO/5, de 2 de diciembre de 2013, párr. 7.

nacional de prevención de la tortura, garantizando que sus recomendaciones se apliquen plenamente.

- Comité contra la Desaparición Forzada⁴⁵

El comité le recomendó al Estado uruguayo en 2013 que se asegurara que todos los actores públicos colaboren con la institución, y le brinden la asistencia necesaria dentro del marco de sus competencias. Asimismo, el comité señaló que el Estado tiene la obligación de asegurar que la institución cuente con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para desempeñar sus competencias de una manera efectiva.

**Examen Periódico
Universal**

Por último, cabe señalar que los últimos dos ciclos del Examen Periódico Universal⁴⁶ de Naciones Unidas cuentan con recomendaciones a Uruguay relacionadas con la asignación de recursos suficientes para garantizar la independencia de la institución, y con el establecimiento de medidas que ayuden a garantizar la seguridad de los funcionarios judiciales y los defensores de derechos humanos.

⁴⁵ Vid. COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *Observaciones finales sobre el informe presentado por Uruguay en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, aprobadas por el Comité en su cuarto período de sesiones (8 a 19 de abril de 2013)*, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Naciones Unidas, CED/C/URY/CO/1, de 8 de mayo de 2013, párr. 10.

⁴⁶ Vid. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Uruguay*, Asamblea General, Naciones Unidas A/HRC/41/8, de 18 de abril de 2019; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Uruguay*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/26/7, de 4 de abril de 2014.

18. VENEZUELA¹

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS: 1.1. Marco general; 1.2. Libertad de asociación; 1.3. Derechos de participación; 1.4. Medidas de protección. 2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2.1. Marco normativo; 2.2. Problemática.

1. DEFENSORES PRIVADOS DE DERECHOS HUMANOS

1.1. Marco general

La CRBV, en su artículo 333, establece el deber a todo ciudadano venezolano investido o no de autoridad, para que activamente participe en la protección de su efectiva vigencia. Siendo igualmente pertinente destacar que la Carta Política de Venezuela, en su estructura dogmática prevé un catálogo de derechos fundamentales, los cuales además de estar protegidos por el Sistema Internacional de Derechos Humanos, cuenta con la adopción por parte del Estado venezolano, de una postura protectora, así como en otros casos, como el de garantista del ejercicio material de tales derechos.

Ahora bien, dentro de la concepción de la Estructura Dogmática y Orgánica del Estado venezolano, debe considerarse entre otros aspectos, que la concepción de su funcionamiento y finalidades de existencia es basada en la preeminencia de los derechos humanos, ello conforme al artículo 2 constitucional.

En el mismo orden de ideas, debe considerarse que a tenor de lo dispuesto en la norma sucesiva, vale decir, el artículo 3 de dicha norma fundamental, el Estado venezolano en concordancia con el valor preeminente de los derechos humanos, se ha estatuido como un Estado que tiene por finalidad la defensa y el desarrollo del individuo humano, mediante el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de

**Adopción
del Sistema
Internacional de
DD. HH.**

¹ Abreviaturas: CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CRBV = Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; TSJ = Tribunal Supremo de Justicia; SC = Sala Constitucional.

la voluntad popular y entre otros aspectos, la garantía de cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos en dicho cuerpo normativo.

Valor superior de la norma constitucional

Asimismo, resulta oportuno hacer alusión al contenido y alcance del artículo 7 de la Constitución de la República que, aunado al hecho de establecer el valor superior de la norma constitucional, prevé igualmente que todas las personas (en cualesquiera de sus tipos) y órganos que conforman el poder público se encuentran sujetos a ella, lo cual abarca al conjunto de principios, deberes y derechos previstos en ella, así como en las normas que desarrollan su contenido de manera más precisa.

Así, tenemos que es bajo tales Principios Fundamentales que el Estado venezolano detenta una orientación en torno al proceder, no solo de sus instituciones oficiales, sino también respecto al conjunto de individuos que hacen vida en él (sociedad civil y otras formas de organización y participación social), entre los cuales vale la pena resaltar como principios orientadores tanto del Estado venezolano, como de la sociedad civil y otras formas de organización y participación social, el principio de supremacía de la norma constitucional y por tanto, de sujeción a ella, especialmente, sobre sus principios, deberes y derechos.

Igualmente, y en torno al principio de supremacía constitucional, encontramos en el mismo sentido, mecanismos de protección de la norma, especialmente, por su condición de fuente primigenia de los derechos humanos previstos en ella, para lo cual, dicho texto constitucional establece un deber a los ciudadanos investidos o no de autoridad para garantizar su vigencia y así materializar en consecuencia el cabal ejercicio sobre el catálogo de derechos fundamentales en ella prevista.

Constitucionalización de los tratados internacionales de DD. HH.

Ahora bien, el artículo 19 del texto fundamental prevé que es el Estado quién garantizará a todo individuo humano mediante el principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos; en el mismo orden de ideas, se estima pertinente señalar que dicha norma constitucional, prevé que su garantía son de obligatorio cumplimiento para los órganos del poder público, tanto en lo que respecta a la previsión de la norma constitucional, así como de los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y por último y, en idéntico sentido, de las leyes que desarrollen el ejercicio de tales derechos. Asimismo, el artículo 22 señala que se reconocen y reconocerán aquellos derechos que se traten y correspondan a cualquier individuo de la especie humana, aun y cuando tales derechos cuenten o no con la previsión normativa constitucional e inclusive de instrumentos internacionales.

No obstante, la Constitución señala expresamente que es al Estado a quién se le atribuye la exclusiva responsabilidad de promoción, protección y vigilancia de los derechos humanos, en lo que a nuestro juicio estimamos se trata de una limitada visión en cuanto que, por

un lado, se entiende al Estado como el único capaz de garantizar la promoción, protección y vigilancia de los derechos humanos, y por otro, se obvia a los agentes sociales como posibles perpetradores de menoscabos directos e indirectos a los derechos humanos.

Con lo anterior, queremos significar que el rol de los defensores privados de derechos humanos se encuentra minimizado dentro del Sistema de Protección de los Derechos Humanos, especialmente, debido a que no se cuenta con disposiciones legales expresas que regulen su actividad. Circunstancia, que ha generado un comportamiento auto-restrictivo, respecto al ejercicio por parte de los defensores privados sobre las actividades, que igualmente, se encuentra atribuido constitucionalmente a la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela.

En ese sentido, la CIDH ha mostrado su preocupación respecto al entorno en el que trabajan los defensores de derechos humanos en Venezuela². Por su parte, diversos órganos de Naciones Unidas han expresado su preocupación debido al continuo hostigamiento contra defensoras y defensores en Venezuela:

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

- Comité de Derechos Humanos

El comité ha observado con preocupación diversos actos de intimidación, descalificación, amenazas o ataques contra periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil, defensores de los derechos humanos y abogados y presuntas detenciones arbitrarias de algunos miembros de la oposición política; asimismo, alertó sobre las declaraciones descalificadoras por parte del presidente de la Asamblea Nacional en contra de las personas que contribuyeron en el examen del cuarto informe periódico del Estado. En ese sentido, el comité recordó al Estado parte que debe adoptar las medidas necesarias para proteger a los defensores de los derechos humanos, garantizar que ningún agente estatal adopte medidas o realice actos en contra de su trabajo y sus derechos e investigar de manera pronta, exhaustiva, independiente e imparcial todas las alegaciones relativas a actos de intimidación, amenazas y ataques y que los autores sean llevados ante la justicia y debidamente sancionados³.

² Vid. CIDH, *CIDH presenta sus observaciones y recomendaciones preliminares tras la histórica visita in loco a Venezuela para monitorear situación de derechos humanos*, Comunicado de Prensa 106/20, de 8 de mayo de 2020; CIDH, *CIDH expresa su preocupación por el continuo hostigamiento contra defensoras y defensores de derechos humanos en Venezuela*, Comunicado de Prensa 039/19, de 22 de febrero de 2019.

³ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la República Bolivariana de Venezuela*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, CCPR/C/VEN/CO/4, de 14 de agosto de 2015, párrs. 16-20.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El comité mostró su preocupación debido a que no se respetan las plenas garantías en el trabajo de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que participan con su testimonio en los mecanismos de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas. En ese sentido, el comité recomendó al Estado que redoble sus esfuerzos para establecer una cooperación constructiva con las organizaciones de la sociedad civil y para garantizar que todos los defensores de los derechos humanos desempeñen sus funciones libres de toda forma de intimidación o amenaza. Por último, el comité instó al Estado a que cesen las declaraciones difamatorias contra algunas de las personas que participan públicamente en los espacios que el comité, de acuerdo a sus métodos de trabajo, otorga a las organizaciones de la sociedad civil⁴.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

El comité recomendó al Estado parte crear un entorno que propicie la participación de las mujeres y las niñas, en particular las defensoras de los derechos humanos de la mujer, en la vida pública. Instó al Estado a que garantice el derecho de la mujer a participar en manifestaciones y a expresar su opinión, conforme a las normas internacionales, y a que tome todas las medidas necesarias para proteger a las mujeres y las niñas de la detención arbitraria y el acoso⁵.

- Consejo de Derechos Humanos

Por último, cabe señalar que los últimos dos ciclos del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas cuentan con recomendaciones al Estado que están relacionadas con la protección de los defensores de derechos humanos; el reconocimiento de su labor; la garantía de un entorno propicio en donde puedan ejercer su labor en materia de derechos

**Examen Periódico
Universal**

⁴ Vid. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de la República Bolivariana de Venezuela*, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, E/C.12/VEN/CO/3, de 7 de julio de 2015, párr. 14.

⁵ Vid. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de la República Bolivariana de Venezuela*, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas, CEDAW/C/VEN/CO/7-8, de 14 de noviembre de 2014, párr. 25.

humanos; así como la investigación de los ataques sufridos por los defensores de derechos humanos⁶.

1.2. Libertad de asociación

Ahora bien, en lo fáctico, a los defensores de derechos humanos se les permite asociarse con fines lícitos, ello de conformidad con las disposiciones contenidas tanto en la Constitución de la República, así como en la Ley de Registros y Notarias (2021), también es menester advertir que tal circunstancia se ha venido presentando en razón de la actual visión restrictiva, respecto a que es el Estado quien debe garantizar el ejercicio material de los derechos humanos y en el mismo sentido, promover, proteger, vigilar y sancionar todo lo relativo a ellos.

Ahora bien, en lo concerniente a la obtención de financiamiento hacia aquellos sujetos que desempeñan actividades de defensores privados de derechos humanos, también es relevante destacar que esta sede defensora, no detenta información precisa en cuanto a los mecanismos de obtención de fondos que permitan cumplir con sus objetivos de creación. Siendo que, extraoficialmente se conoce que los mismos, perciben donaciones por parte de agentes públicos y privados desconocidos, que además llama la atención en cuanto al origen de los fondos utilizados para la promoción, protección y vigilancia de los derechos humanos en Venezuela, circunstancia esta que además no se adecúa a las regulaciones previstas en el Convención de Palermo, así como de sus protocolos.

**Libertad de
asociación y
financiamiento**

1.3. Derechos de participación

De acuerdo con la Constitución en su artículo 62 todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. De igual forma, en su artículo 70 la Constitución prevé como parte de la participación y protagonismo del pueblo la consulta popular, de allí, que el parlamento en la realización de cualquier propuesta de ley someta a consulta de la población la propuesta de norma a discutir. Por su parte, del artículo 204.7 se desprende que todas las personas pueden participar ante los órganos representativos como el Parlamento y los procedimientos de elaboración de normas.

De igual forma, los órganos del ejecutivo, es decir los ministerios pueden recibir y tener en consideración las propuestas y observaciones a los reglamentos y demás instrumentos que a bien se estén elaborando

⁶ *Vid.* CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Venezuela*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/34/6, de 27 de diciembre de 2016; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Venezuela*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/19/12, de 7 de diciembre de 2011.

o sean sometidos a consideración de la colectividad, entre ellos, los defensores de derechos humanos.

En particular, el artículo 122.4 del Código Orgánico Procesal Penal⁷ refiere que las víctimas puedan delegar en asociaciones, fundaciones y otros entes de asistencia jurídica, y ser representados por estos en todos los actos procesales, incluyendo el juicio. Por otra parte, la Ley Orgánica de Amparo a la Libertad y Seguridad Personal⁸, en su artículo 11 faculta a las organizaciones de defensa de los derechos humanos para ejercer la acción de amparo a la libertad y seguridad personal a favor de cualquier persona, conforme con lo previsto en el artículo 27 constitucional en su segundo aparte.

Derechos e intereses colectivos o difusos

Ahora bien, en lo que respecta a los derechos e intereses colectivos o difusos, la SC del TSJ, en decisión 3.648 de 19 de diciembre de 2003, sintetizó su doctrina en esta materia, determinado lo siguiente:

«[...] LEGITIMACIÓN PARA INCOAR UNA ACCIÓN POR INTERESES DIFUSOS: no se requiere que se tenga un vínculo establecido previamente con el ofensor, pero sí que se actúe como miembro de la sociedad, o de sus categorías generales (consumidores, usuarios, etc.) y que invoque su derecho o interés compartido con la ciudadanía, porque participa con ella de la situación fáctica lesionada por el incumplimiento o desmejora de los derechos fundamentales que atañen a todos, y que genera un derecho subjetivo comunal, que a pesar de ser indivisible, es accionable por cualquiera que se encuentre dentro de la situación infringida. La acción (sea de amparo o específica) para la protección de estos intereses la tiene tanto la Defensoría del Pueblo (siendo este organismo el que podría solicitar una indemnización de ser procedente) dentro de sus atribuciones, como toda persona domiciliada en el país, salvo las excepciones legales.

LEGITIMACIÓN PARA INCOAR UNA ACCIÓN POR INTERESES Y DERECHOS COLECTIVOS: quien incoa la demanda basada en derechos o intereses colectivos, debe hacerlo en su condición de miembro o vinculado al grupo o sector lesionado, y que por ello sufre la lesión juntamente con los demás, por lo que por esta vía asume un interés que le es propio y le da derecho de reclamar el cese de la lesión para sí y para los demás, con quienes comparte el derecho o el interés. La acción en protección de los intereses colectivos, además de la Defensoría del Pueblo, la tiene cualquier miembro del grupo o sector que se identifique como componente de esa colectividad específica y actúa en defensa del colectivo, de manera que los derechos colectivos impliquen, obviamente, la existencia de sujetos colectivos, como las naciones,

⁷ *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 6.644 Extraordinario, de fecha 17 de septiembre de 2021.

⁸ *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 6.651 Extraordinario, de fecha 22 de septiembre de 2021.

los pueblos, las sociedades anónimas, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones, los gremios, pero también minorías étnicas, religiosas o de género que, pese a tener una específica estructura organizacional, social o cultural, pueden no ser personas jurídicas o morales en el sentido reconocido por el derecho positivo, e inclusive simples individuos organizados en procura de preservar el bien común de quienes se encuentran en idéntica situación derivado del disfrute de tales derechos colectivos [...]».

1.4. Medidas de protección

En Venezuela se cuenta con la Ley de Protección de Víctimas, Testigos y Demás Sujetos Procesales, recién reformada⁹, la cual tiene como objeto proteger a todas las personas que corran peligro por causa o con ocasión de su intervención en el proceso penal, por ser víctima directa o indirecta, testigo, experta o experto, funcionaria o funcionario del Ministerio Público o de los órganos de policía y demás sujetos, principales y secundarios, que intervengan en el proceso.

Normativa sobre protección de víctimas

La protección y asistencia a que se refiere la ley debe proporcionarla los órganos jurisdiccionales competentes (tribunales penales), los órganos de policía de investigaciones penales, los órganos con competencia especial en las investigaciones penales y los órganos de apoyo a la investigación penal en sus respectivos ámbitos de competencia, a solicitud del Ministerio Público.

Para la protección especial señalada en esta ley, la persona debe exponer ante el Ministerio Público la situación la cual debe cubrir los siguientes supuestos:

- Presunción fundamentada de un peligro cierto para la integridad de la persona, a consecuencia de su colaboración o declaración relevante en una causa penal
- Viabilidad de la aplicación de las medidas especiales de protección
- Adaptabilidad de la persona a las medidas especiales de protección

El Estado venezolano a través de los órganos jurisdiccionales ha dictado medidas de protección a representantes de organizaciones sociales de defensa de derechos humanos, por ejemplo, el caso del ciudadano Humberto Prado, cuando se desempeñaba como director del Observatorio de Prisiones.

Medidas de protección sobre defensores de DD. HH.

⁹ *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 6.645 Extraordinario, de fecha 17 de septiembre de 2021.

2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2.1. Marco normativo

Luego de la promulgación de la CRBV en diciembre de 1999, el ordenamiento jurídico venezolano se robustece en la progresividad del derecho y esto debido a los sustanciales aportes que nutren la carta magna en materia de derechos humanos. En particular, en el Título I de la CRBV es donde se esbozan los Principios Fundamentales: «artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político».

Más adelante, el artículo 3 constitucional refiere que «[E]l Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución».

Todo lo anterior indica, la importancia que la CRBV le imprime a los valores fundamentales del individuo y al carácter colectivo y homogéneo de los derechos y deberes ciudadanos, lo cual se traduce en una de las grandes aspiraciones sociales, la igualdad de todas y todos ante la ley. Este es el punto de partida para, no solo el reconocimiento de los más altos derechos sociales, culturales, políticos, económicos y civiles en general, sino también para la creación de instituciones sólidas que velen por el cuidado, reconocimiento y avance de esos derechos que se constituyen en logros alcanzados para el desarrollo de la nación. Es así como a través de la CRBV se da vida a la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela, institución garante de los derechos humanos en Venezuela y que constituyó un anhelo materializado para la sociedad venezolana, más aún, luego de los hechos históricos que estremecieron a este país durante la última década del siglo XX¹⁰.

La Defensoría del Pueblo conforme a sus competencias en defensa de los derechos humanos colectivos y difusos, puede ejercer cualquier

Amicus curiae

¹⁰ Se hace referencia puntualmente a los hechos ocurridos en febrero de 1989, conocido como «El Caracazo», lo cual fue un conjunto de protestas en las principales ciudades de Venezuela, como consecuencia del impacto de las medidas económicas asumidas por el gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez. En aquel momento, el gobierno nacional reprimió contundentemente las protestas y las violaciones a los derechos humanos, principalmente a la vida, fueron innumerables.

acción judicial bajo la figura del *amicus curiae* de una de las partes aun cuando no sea parte del proceso, bien a solicitud de una de las partes, por notificación de los tribunales de la República o de oficio, cuando considere pertinente su participación en un proceso ya iniciado para la mejor defensa de los derechos humanos.

2.2. Problemática

Diversos organismos internacionales han mostrado su preocupación debido a que la institución no desempeña su mandato de conformidad con los Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (1.1.1§ xxi). En ese sentido, se ha recomendado al Estado parte que adopte las medidas necesarias para garantizar que la institución ejerza plenamente y de manera eficaz e independiente su mandato de protección y promoción de los derechos humanos, de conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos¹¹.

**Pronunciamientos
de organismos
internacionales**

¹¹ Vid. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre el cuarto...*, cit., párr. 6; COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observaciones finales sobre el tercer...*, cit., párr. 11; CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Venezuela*, Asamblea General, Naciones Unidas, A/HRC/34/6..., cit., párr. 133.50.

19. SÍNTESIS¹

1. NORMATIVA. 2. SITUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS. 3. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS: 3.1. Libertad de asociación y reunión; 3.2. Libertad de expresión; 3.3. Derechos de participación. 4. MEDIDAS Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN. 5. DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y PROBLEMÁTICAS.

1. NORMATIVA

El acoso al trabajo de la defensa de los derechos humanos se ha incrementado en los últimos años y esto no solo es evidente a través de los informes y documentos pronunciados por diversos organismos nacionales e internacionales, sino también a través de las políticas y normativas que se han emitido recientemente con motivo de proteger a los defensores de todas aquellas amenazas que padecen derivado de su trabajo.

En esa línea, se creó en Colombia durante el 2018, la Comisión Intersectorial para el desarrollo, del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas; asimismo, en 2017 se establecieron lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia.

En México, el Congreso de la Unión aprobó en 2012 la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y esta a su vez, dio vida al mecanismo de protección y a la política pública para proteger a los defensores de derechos humanos en México; posteriormente, Honduras tomó en cuenta lo señalado en la Declaración de Naciones Unidas sobre defensoras y defensores de derechos humanos (1.1.1§ xx), y en 2015 aprobó la Ley de Protección para las

Normativas y políticas públicas sobre defensores de DD. HH.

¹ Esta síntesis se basa exclusivamente en las contribuciones nacionales que figuran en los apartados precedentes de este capítulo. La referencia a determinados Estados se realiza a título meramente ejemplificativo.

y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, en donde se reconoció la obligación por parte del Estado de crear las condiciones necesarias para poder ejercer el derecho a defender los derechos humanos.

Por otro lado, algunos Estados que no disponen de normativa especializada en materia de protección de las personas defensoras de derechos humanos han implementado políticas públicas que tratan de cumplir con su obligación de garantizar su trabajo, por ejemplo, en Brasil se implementó la Política Nacional de Protección a los Defensores de los Derechos Humanos, la cual establece los principios y lineamientos para la protección y asistencia de las personas defensoras de los derechos humanos; en el mismo sentido, en Costa Rica se implementó el Programa de Protección Integral y Reubicación Temporal para personas defensoras de derechos humanos en riesgo.

Del mismo modo, y en vista de la ausencia de una normativa específica que proteja el trabajo de la defensa de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo de Ecuador expidió las Normas para la Promoción y Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza, a través de las cuales se incorporaron estándares internacionales de derechos humanos y establecieron acciones de promoción y protección de los derechos humanos de los defensores.

Iniciativas que buscan proteger los defensores de DD. HH.

Existen también diversas iniciativas que buscan proteger a las personas que trabajan en la defensa de los derechos humanos, por ejemplo, en Costa Rica se está trabajando en un proyecto de ley especial y en una política criminal dirigida a asegurar una mayor y mejor protección por parte del Estado para las personas que ejercen una defensa activa de los derechos humanos; en El Salvador, organizaciones de la sociedad civil propusieron la Ley para la Protección de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos y la Ley para el Reconocimiento y la Protección Integral de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y para la Garantía del Derecho a Defender Derechos; en Paraguay, se cuenta con el Proyecto de Ley: «sobre libertad de expresión, protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de derechos humanos»; y en Perú, de conformidad con el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, existen proyectos de ley en el Congreso de la República con motivo de proteger y promover el derecho a defender derechos.

Legislación especial y voluntad política

Cabe destacar que, a pesar de que existan iniciativas de ley y propuestas de políticas públicas relacionadas con la promoción y protección de trabajo de los defensores de derechos humanos, la voluntad política se convierte en factor fundamental para que estas propuestas alcancen vigencia; cabe destacar el caso de El Salvador, que el 19 de mayo de 2021, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa decidió mandar a archivo el proyecto de «Ley para el Reconocimiento y la Protección Integral de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y para la Garantía del Derecho a

Defender Derechos»; lo mismo ha padecido Guatemala, cuando en el marco del Examen Periódico Universal el Estado se comprometió en 2012 a implementar un Programa de Protección a Periodistas que no ha visto la luz, asimismo, se encuentra en discusión un proyecto de Política Pública para la Protección de Defensores, sin embargo, se paralizó en 2018 y no se ha retomado.

En conclusión, si bien es cierto que la mayoría de las legislaciones domésticas de los Estados cuentan con herramientas que pueden servirles a los defensores de derechos humanos para salvaguardar su integridad y acceder a la justicia, es importante reconocer las vulnerabilidades específicas que este grupo padece por el solo hecho de ejercer su trabajo; en ese sentido, se destaca la forma en la que la Constitución de Argentina se incorpora la regla del artículo 1 de la Declaración sobre defensores de derechos humanos (1.1.1§ xx) en orden a que «[...] toda persona tiene derecho individual o colectivamente a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional», instituyendo «defensores» (las «asociaciones» o el «afectado», representante de un colectivo o clase), con capacidad para el ejercicio ante las autoridades de la defensa judicial o extrajudicial.

Incorporación de la Declaración sobre defensores de DD. HH.

2. SITUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Basándose en los elementos aportados por los Estados se desprende que, a pesar de las políticas públicas y las leyes implementadas para garantizar el derecho a defender derechos humanos, las amenazas contra los defensores de derechos humanos se han incrementado en los últimos años. Se advierte que los ataques contra defensores de derechos humanos suelen producirse en un contexto de violencia, impunidad y desigualdad estructurales, situación que facilita las diversas agresiones por parte de actores estatales y no estatales.

En Argentina, los ataques han tenido que ver con la policialización y criminalización de la protesta social; en Bolivia, desde el 2019 las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos han sufrido acoso, asesinatos, persecución e intimidación por parte del Estado y otros actores no estatales; en Brasil los defensores han sido blanco de represalias, amenazas, criminalización, vigilantismo, descrédito, difamación, arresto, detención arbitrarios, persecución y muerte; en Colombia, Perú y Costa Rica, el aumento de la violencia contra personas defensoras de los derechos humanos se ha manifestado a través del espionaje, las amenazas, la judicialización y asesinatos.

Ataques contra los defensores de DD. HH.

Por otra parte, en Honduras muchos periodistas y comunicadores sociales han tenido que desplazarse forzosamente luego de ser objeto de amenazas a muerte, hostigamiento y otras acciones que pusieron

en riesgo su integridad física y su vida, así como la de sus familiares; en República Dominicana, las amenazas a personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos se ven acompañadas por la intimidación y estigmatización como mecanismos para coartar la libertad de expresión; por la misma línea, en España los defensores de derechos humanos se ven afectados debido a las imprecisiones legales que favorecen la discrecionalidad policial y la autocensura informativa.

Criminalización

Respecto a la criminalización de los defensores de derechos humanos, es preciso señalar que, en Honduras la aprobación del nuevo Código Penal facilitó la ya creciente criminalización de acciones legítimas de protesta social y el trabajo de defensores; asimismo, en Ecuador existe una criminalización y persecución de la protesta social por parte del Estado; en El Salvador, la criminalización de la labor de defensa de derechos humanos y el uso arbitrario del derecho penal, la estigmatización y la descalificación en razón de la labor que se realiza son ataques que los defensores han padecido durante los últimos años; en ese sentido, es relevante la Sentencia 0009-2018-PI/TC a través de la cual el Tribunal Constitucional de Perú realizó una interpretación del Código Penal a fin de evitar la criminalización de la protesta, brindando pautas que deben ser tenidas en cuenta por los operadores del sistema de justicia.

Leyes e interpretación que obstaculiza y desalienta el trabajo en defensa de DD. HH.

En cuanto a las normas y su interpretación, la Comisión Nacional de Derecho Humanos de Honduras ha afirmado que la sanción penal de los delitos contra el honor e intimidad disuade el ejercicio de la libertad de opinión, por lo que recomendó la despenalización de estos. Señaló que, en todo caso, las sanciones penales relacionadas con los delitos contra el honor e intimidad deben ser idóneas, necesarias y proporcionales ya que tienen efectos intimidatorios y tienden a inhibir esa libertad de expresión; por otra parte, en Brasil, la Ley antiterrorista contiene varias disposiciones genéricas («equivalencia al terrorismo»), que no se encuentran definidas y que sirven de fundamento legal para reprimir e inhibir protestas y manifestaciones sociales.

Examen Periódico Universal

Estos ataques contra los defensores de derechos humanos reconocidos por los Estados han sido confirmados por los diversos ciclos del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas a través de recomendaciones contra los Estados que están relacionadas con la protección de los defensores.

Cabe destacar que, los tres ciclos del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas de Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y República Dominicana cuentan con recomendaciones a cargo de los Estados que están relacionadas con la protección de los defensores de derechos humanos, el reconocimiento de su labor, la garantía de un entorno propicio en donde puedan ejercerlo y la investigación de los ataques sufridos a su cargo; en la misma línea, resultados del último Examen Periódico Universal de Andorra, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, España, Panamá,

Uruguay y Venezuela arrojaron diversas recomendaciones dirigidas a los Estados relacionadas con poner fin a los ataques y la intimidación contra los defensores el reconocimiento de su labor y la garantía de un entorno propicio en donde puedan ejercer su labor en materia de derechos humanos.

Finalmente, en el último ciclo del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas de Panamá y Paraguay se emitieron recomendaciones a cargo de los Estados que estaban relacionadas con la adopción de medidas en aras del funcionamiento eficiente e independiente de la Defensoría del Pueblo y la asignación de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su mandato.

En conclusión, es preciso recordar que el reconocimiento del trabajo realizado por los defensores de derechos humanos es fundamental para prevenir cualquier tipo de ataque en su contra; en ese sentido, se destacan las declaraciones hechas por la Honorable Cámara de Diputados y la Honorable Cámara de Senadores de Paraguay en donde se reconoce la labor realizada por los defensores de derechos humanos e insta al Poder Ejecutivo a otorgar las garantías necesarias para proteger su trabajo (Declaración 264/20 y Declaración 352/20); asimismo, es fundamental que se reconozcan a los defensores como un grupo de especial protección, tal y como se estableció en Perú a través del Plan Nacional de Derechos Humanos.

Reconocimiento de defensores

3. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Cabe señalar que, diversas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos han reconocido que las amenazas y ataques a cargo de los defensores de derechos humanos se han incrementado en los últimos años, y que estas forman parte de un ataque más amplio contra la sociedad civil donde muchas veces se materializa en leyes represivas que imponen restricciones a las libertades de asociación, expresión, participación y reunión.

3.1. Libertad de asociación y reunión

En Andorra, Bolivia, El Salvador, México, Panamá y Paraguay las asociaciones deben cumplir con una serie de requisitos establecidos por la ley para poder hacer efectiva su inscripción en el registro de organizaciones de la sociedad civil. Las condiciones suelen ser complejas y suelen requerir de asistencia letrada, por lo que muchas agrupaciones no llegan a formalizar sus estatutos y estar fuera del registro las inhabilita como portavoces autorizados y les impide acceder a las subvenciones o ayudas públicas.

Requisitos para el registro e inscripción de OSC

Libertad de asociación y financiamiento

Por otro lado, en Argentina para acceder a fondos de la Cooperación Internacional para financiar proyectos de defensa de derechos humanos para las asociaciones, se exige la demostración de solvencia económica para la realización de aportes propios por parte de las organizaciones y este requisito hace que muchas asociaciones sin fines de lucro no cuenten con los últimos tres balances que puedan acreditar tal exigencia; por su parte, en Panamá el trámite de autorización para recibir donaciones exentas puede durar de 1 a 2 meses.

Libertad de asociación y sanciones

Por último, en Ecuador, el nudo crítico está en una interpretación extensiva por parte del sistema judicial de artículos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal como los de asociación ilícita y ataque y resistencia, donde se expresa que se sanciona por el solo hecho de la asociación; en algunos casos, como los de Bolivia y Guatemala se precisan causas genéricas por las cuales se puede revocar la personalidad jurídica de las asociaciones, como lo son: «por necesidad», por «interés público» o por realizar actividades «contra el orden público», sin que se desarrollen dichos conceptos; en este sentido, cabe destacar lo resuelto por el Tribunal Constitucional de Perú en la Sentencia 0009-2007-PI/TC respecto al registro «obligatorio» para todas las organizaciones, donde resolvió que las organizaciones no pueden ser disueltas por resolución administrativa.

Libertad de reunión y aviso previo

La Constitución de Panamá reconoce la libertad de reunión, sin embargo, la autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir abusos en el ejercicio de este derecho cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de terceros; ahora bien, respecto al derecho de reunión y el aviso previo, el Tribunal Constitucional de Perú (Sentencia 4677-2004-AA) y el Tribunal Supremo Federal de Brasil (Sentencia de Repercusión General RE 806.339) consideraron que el derecho de reunión no requiere de autorización previa, y que debe garantizarse también la posibilidad de manifestaciones espontáneas, respectivamente.

3.2. Libertad de expresión**Situación de la libertad de expresión**

Por regla general, la libertad de expresión se encuentra garantizada a nivel constitucional en Iberoamérica, sin embargo, en Argentina se ha evidenciado la policialización y judicialización de la protesta social por parte del Estado; en Perú, durante los últimos años se han denunciado actos de discriminación y maltrato hacia algunos periodistas; en Bolivia, han estado circulando «listas de odio» con nombres de periodistas, exautoridades y otros profesionales, a fin de obstaculizar sus actividades; por otro lado, la Ley de protección civil a los derechos a la intimidad, honor y la propia imagen de Andorra, deja muy claro que en caso de conflicto se deberá ponderar a favor del derecho de honor por encima del de la información; finalmente, en

Honduras el ejercicio del periodismo se ha convertido en una labor de alto riesgo para quienes la ejercen, desde 2001 hasta la actualidad, han sido asesinadas una cantidad importante de personas vinculadas a los medios de comunicación.

Ahora bien, es preciso destacar los pronunciamientos hechos por los Tribunales Constitucionales de la República Dominicana (Sentencia TC/0348/19) y de Perú (Sentencia 03079-2014-AA), a través de los cuales han señalado que, cualquier limitación al derecho a la libertad de expresión durante el período electoral es inconstitucional y que el Estado debe minimizar las restricciones a la libre circulación de la información e incluso de las opiniones e ideas durante todo el proceso comunicativo, respectivamente.

Es importante señalar que, actualmente existen legislaciones que contemplan tipos penales que muchas veces son utilizados para coartar la libertad de expresión en los Estados; por esa línea, en Perú, el Código Penal tipifica el delito de injuria y difamación; en Uruguay, si bien es cierto que se derogó el delito de desacato, en la actualidad se está discutiendo en el parlamento una nueva ley que constituye un retroceso en el ejercicio de la libertad de expresión; por otro lado, en Brasil, a pesar de que recientemente fueron derogados diversos instrumentos legales que limitaban la libertad de expresión, se siguen manifestando ataques al ejercicio de este derecho a través del uso de mecanismos indirectos de acoso, censura indirecta, o mecanismos que promueven la autocensura.

Ahora, respecto a la doble dimensión de la libertad de expresión, el derecho a buscar, a recibir y a acceder a expresiones, ideas, opiniones e información de toda índole, se encuentra regulado por normas especiales en los Estados de Argentina, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, las cuales garantizan el efectivo derecho al acceso a la información pública a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes que promuevan la transparencia del estado; sin embargo, se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional; por último, cabe señalar que, no obstante la promulgación de leyes especiales, persiste una cierta cultura que dificulta el acceso a la información proveniente de las instituciones públicas, como lo señaló particularmente la Institución Nacional de Derechos Humanos de República Dominicana.

Tipos penales que pueden restringir la libertad de expresión

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

3.3. Derechos de participación

La participación ciudadana se puede ver, en mayor o menor medida, a través de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social de los Estados; en particular, por lo que ve a los procedimientos de elaboración de leyes, en Honduras se permite la participación de defensores de derechos humanos, incluso varias

Derechos de participación en materia legislativa

propuestas de ley han sido elaboradas por organizaciones de defensores de derechos humanos; por su parte, la Constitución de Argentina y la Ley 24747/1996, regulan la Iniciativa Popular y permiten a los ciudadanos la presentación de proyectos de ley al Congreso Nacional; en esa misma línea, Bolivia y Costa Rica reconocen el derecho de efectuar peticiones, sugerencias y propuestas legislativas.

Ahora bien, a pesar de que en algunos países se les reconoce a los defensores de derechos humanos el derecho a participar en aspectos legislativos, existen casos, como en Honduras, en donde se dan situaciones en las que el Congreso Nacional modifica la propuesta presentada, y muchas veces cambia el objetivo inicial con la que defensores de derechos humanos habían trabajado determinado proyecto de ley.

**Amicus curiae y
derechos colectivos**

Por otra parte, en lo que respecta a la participación judicial de los defensores de derechos humanos, en los Estados de Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala y República Dominicana se encuentra reglamentada la intervención de terceros interesados mediante su participación en carácter de *amicus curiae*; Ahora bien, respecto a la legitimación para defender grupos vulnerables o intereses difusos y colectivos, acciones colectivas o de clase, en México, República Dominicana y Venezuela se encuentra reconocido este derecho de conformidad con lo establecido en su aparato normativo; cabe señalar que la Suprema Corte de Venezuela en su decisión 3.648 de 19 de diciembre de 2003, sintetizó su doctrina en materia de acciones judiciales por intereses difusos y colectivos señalando que no se requiere que se tenga un vínculo establecido previamente con el ofensor, pero sí que se actúe como miembro de la sociedad, o de sus categorías generales.

Consulta popular

Por otro lado, la Constitución de Argentina y la Ley 25432/2001, instituyen la Consulta Popular que busca la manifestación de la opinión de la ciudadanía a través del sufragio, y la reforma la incorpora en forma vinculante y no vinculante. A través de la primera, se concede la posibilidad de someter a la opinión ciudadana cualquier proyecto legislativo, el que, de resultar con voto afirmativo, se convierte automáticamente en ley. Este instituto es propio de la Cámara de Diputados y se debe materializar a través de una ley (el voto ciudadano es obligatorio). La consulta popular no vinculante en cambio es de voto voluntario y puede ser convocada tanto por el Congreso, como por el presidente de la Nación.

**Transparencia y
control social**

Finalmente, sobre la participación en materia de transparencia y control social, en Panamá se creó la Unidad de Promoción de la Participación Ciudadana con el objetivo de estimular la iniciativa popular en materia de legislación y fiscalización de la gestión gubernamental, así como con el propósito de captar las opiniones directamente de los ciudadanos en cuanto a los temas de interés nacional.

4. MEDIDAS Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN

Los Estados, ya sea porque son obligados por una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (como es el caso de Guatemala), o debido a iniciativa propia, han implementado (o están en proceso de implementar) leyes, políticas y directrices que establecen los principios, medidas y procedimientos que ayuden a garantizar el derecho a defender derechos humanos de los sujetos particulares y colectivos, frente a las situaciones de riesgo que se presenten como consecuencia de sus actividades.

Por ejemplo, en Brasil se implementó la Política Nacional de Protección a Defensores de Derechos Humanos, en donde se establecieron principios y lineamientos que contemplaban como medidas de protección, la necesidad de establecer un Plan Nacional de Protección de Defensores y Defensores de Derechos Humanos (aún no ha sido instituido); por su parte, en Honduras se instituyó el Mecanismo de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia y en 2018 se creó la Fiscalía Especial de Protección de Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia; por la misma línea, la normatividad mexicana incluye la configuración de un mecanismo de protección para defensores de derechos humanos y periodistas, así como medidas de protección en caso de actos u omisiones que afecten su integridad; al respecto, mediante Decreto Supremo 004-2021-JUS, Perú creó el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y el Registro sobre Situaciones de Riesgo de las Personas Defensoras de Derechos Humanos; por último, y ante la ausencia de la voluntad política en Ecuador, la Defensoría del Pueblo estableció las Normas para la Promoción y Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza.

No obstante, muchos defensores tienen desconfianza de los mecanismos y específicamente en las medidas de protección de tipo policial, como es el caso de Honduras; esto debido a que las personas defensoras de derechos humanos identifican a la Policía Nacional, la Policía Militar y las Fuerzas Armadas como los principales autores de las violaciones de derechos humanos y de los ataques contra los defensores.

En conclusión, se observa que algunos Gobiernos, a pesar de implementar mecanismos de protección específicos para prevenir los ataques por parte de actores estatales y no estatales contra defensores de derechos humanos, siguen reportando dificultades para cumplir su obligación de proteger y garantizar el derecho a defender derechos humanos. Aunque dichas medidas adoptadas por los Estados han sido reconocidas y celebradas por la comunidad internacional, las propias Instituciones Nacionales de Derechos Humanos reconocen que estas no

Políticas, medidas y mecanismos implementados por los Estados

Desconfianza de las medidas preventivas y de protección

Escaso presupuesto para implementar las medidas de protección y voluntad política

cuentan con los recursos suficientes, o que falta voluntad política para implementarlas debidamente.

En Honduras, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú las medidas y mecanismos de protección muchas veces no son utilizados debido al escaso presupuesto con el que se cuenta para su implementación; en Brasil, existe una iniciativa por parte del Congreso Nacional, a través de la tramitación de la PL 4575/2009, que busca instituir el Programa de Protección de la Humanidad Defensores de Derechos Humanos, en el ámbito de la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, sin embargo, este proyecto, aunque marcado como urgente en razón de que Brasil se posiciona como uno de los Estados en donde más asesinatos de defensores de derechos humanos se suscitan, lleva 12 años en espera de su aprobación.

5. DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y PROBLEMÁTICAS

Cabe resaltar que, a pesar de que la mayoría de los Estados reconocen en su legislación doméstica las funciones y competencias suficientes de sus respectivas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de conformidad con los Principios de París (1.1.1§ xxi), la realidad es que la mayoría de las instituciones han señalado diversos obstáculos y ataques que sistemáticamente reciben y que no les permiten desarrollar su trabajo de manera efectiva.

Competencias e independencia insuficiente

Por ejemplo, Andorra ha recibido durante los últimos años recomendaciones de organismos internacionales (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y último Examen Periódico Universal), relacionadas con el fortalecimiento de las funciones, facultades e independencia del Defensor del Pueblo de conformidad con los Principios de París; por su parte, la Institución de República Dominicana señaló que no cuenta con la capacidad e independencia necesarias para llevar a cabo de manera efectiva su mandato de promoción y protección de los derechos humanos; En lo que respecta a la Institución de Venezuela, diversos organismos internacionales han mostrado su preocupación debido a que la institución no desempeña su mandato de conformidad con los Principios de París.

Legitimación procesal y conocimiento jurisdiccional de la naturaleza de la institución

En Brasil la institución señaló como límite de acción, la imposibilidad de interponer una Acción Directa de Inconstitucionalidad o de Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental; en ese sentido, cobra importancia destacar lo resuelto por el Tribunal Constitucional de República Dominicana en su Sentencia TC/0695/17, donde concluyó que la institución del Defensor del Pueblo constituye un órgano extrapoder con autonomía constitucional, por lo que estaría legitimado para interponer acciones directas de inconstitucionalidad cuando una norma infraconstitucional atente contra su autonomía

o los fines esenciales que como institución del Estado le reconoce la Constitución.

En Argentina, la institución señaló que el mayor problema que padece es la falta de designación de defensor del pueblo y de adjuntos por parte del Congreso de la Nación y de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, omisión que obedece a falta de voluntad política

Procesos de selección y designación deficientes, reglas poco claras

Durante los años 2019-2020, contundentes y sistemáticas fueron las amenazas y ataques proferidos contra la Defensora del Pueblo de Bolivia, habiéndose ampliado también las agresiones en contra de los servidores públicos de las delegaciones departamentales de Cochabamba y La Paz; por la misma línea, la institución de Guatemala señaló que algunos de sus integrantes han sido víctimas de agresiones físicas cuando han participado en observancia de los derechos humanos en manifestaciones.

Ataques contra la institución y su personal

Por su parte, en Brasil y Costa Rica se realizaron manifestaciones públicas difamatorias e intentos de utilizar medidas disciplinarias como mecanismo de intimidación, con el objeto de socavar la labor que las instituciones realizaban en defensa de los derechos humanos; por otro lado, la Defensoría del Pueblo de El Salvador y la Institución Nacional de Derechos Humanos de Uruguay manifestaron que han tenido que soportar durante los últimos años diversos señalamientos que desconocen sus atribuciones y autonomía, y que estigmatizan la defensa de los derechos fundamentales; por otro lado, el defensor del pueblo de Perú, Walter Gutiérrez Camacho, fue denunciado en 2018 por los entonces congresistas, Maritza García y Bienvenido Ramírez por presuntamente haber cometido infracción constitucional y excederse de sus funciones al pronunciarse sobre el indulto concedido por el expresidente de la República Pedro Pablo Kuczynski al expresidente Alberto Fujimori.

Asimismo, existen también ataques que se traducen en proyectos de ley que buscan reformar la Constitución para eliminar facultades o atribuciones de la institución, tal es el caso de la Defensoría del Pueblo de Perú y el proyecto de reforma de ley que busca eliminar la inmunidad del Defensor del Pueblo; sobre la importancia de la inmunidad del Defensor del Pueblo, es importante señalar que el titular de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala ha sido víctima de 14 solicitudes de antejuicio en su contra que los tribunales correspondientes han desestimado (febrero 2018 y agosto 2021).

Reformas que debilitan a la INDH

En Guatemala, la institución señaló que es víctima del desgaste, desacreditación y difamación a través de un discurso proferido por funcionarios y empleados públicos, que terminan en intentos de destitución o reducción de funciones del titular de la Procuraduría de los Derechos Humanos; al respecto, cabe señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2017 otorgó medidas cautelares a favor del procurador de los derechos humanos y su familia;

Desacreditación y campañas de difamación pública

en la misma línea, durante el 2021 la Defensoría del Pueblo de Perú fue amenazada por el entonces candidato Pedro Castillo con desactivarla debido a que se llevaba mucho dinero.

**Desconocimiento
de la naturaleza
jurídica de la INDH**

El desconocimiento de la naturaleza jurídica de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos se ve reflejado en las negativas de las diversas administraciones públicas a ofrecer información solicitada por la institución de conformidad con la ley; actualmente, persisten las dificultades para obtener la información pública en Perú y República Dominicana; por otro lado, en Uruguay el desconocimiento de la naturaleza jurídica de la institución se muestra con el cuestionamiento a la impugnabilidad de las resoluciones de la institución, que va contra el corazón mismo del accionar de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

**Falta de presupuesto
e independencia
económica**

La falta de presupuesto e independencia económica es uno de los problemas que frecuentemente se repiten año tras año en los informes anuales de las defensorías del pueblo correspondientes, así como en las recomendaciones internacionales que diversos organismos les hacen a los Estados para que cumplan con su obligación de garantizar el derecho a defender derechos humanos. En ese sentido, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay han destacado con preocupación los problemas presupuestarios que padecen, y cómo estos se han convertido en herramientas de presión que condicionan su autonomía e independencia de órganos públicos, en contravención con lo señalado por los Principios de París y Venecia; Por último, si bien en los últimos años la Defensoría del Pueblo de España no ha manifestado problemas presupuestarios, es preciso recordar que en 2009 y 2013 diversos organismos internacionales emitieron recomendaciones en relación con la obligación del Estado de velar por que la Defensoría del Pueblo cuente con los recursos financieros, de personal y técnicos suficientes para cumplir con su mandato en todo el país.

III. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS*

* Las siglas utilizadas en esta parte del informe se corresponden a las ya usadas en la parte II y que se encuentran desarrolladas al principio de los capítulos de los correspondientes países.

1. ARGENTINA

1. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. AUTOPROTECCIÓN.

1. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

La protección que el Defensor del Pueblo de la Nación ha brindado de forma inveterada a las asociaciones e individuos que tienen por vocación y actividad la defensa de derechos ha sido mediante el mecanismo del acercamiento, la colaboración mutua, el diálogo constructivo, el compartir investigaciones llevadas conjuntamente, el realizar tareas de campo también de forma participativa, la organización compartida de seminarios, congresos, etc., que han producido un enriquecimiento de las actividades en sus diferentes etapas, resultando consecuentemente en el mejor desempeño tanto de la Defensoría como de los defensores del pueblo locales o provinciales, e incluso defensores privados, en la defensa y promoción de los derechos colectivos.

Entre las acciones desplegadas por la institución en el sentido antes indicado pueden mencionarse:

- Suscripción de convenios de colaboración con asociaciones, fundaciones, cooperativas, defensorías, colegios de abogados, defensorías municipales y provinciales, etc., para la realización de las más diversas actividades¹.
- Realización de informes conjuntos con organizaciones campesinas (Mocase Santiago del Estero).
- Realización de congresos de comunidades indígenas en las provincias de Chaco, Tucumán, Jujuy y Misiones, en conjunto

Colaboración habitual del DPN con la sociedad civil

Convenios e informes conjuntos: colaboración especial con organizaciones campesinas e indígenas y en temas ambientales

¹ Los convenios se encuentran disponibles en la página web de la institución: <http://www.dpn.gob.ar/convenios.php?idS=2000&pagN=1>. (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, con la participación de decenas de comunidades de más de diez provincias de Argentina, y con la finalidad de difundir y promover el ejercicio de los derechos establecidos en el Convenio 169 de la OIT².

- Conformación del Consejo de defensores del pueblo de la región del río Salí Dulce, con participación de las ONG de la región para avanzar en conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación en el saneamiento del río y afluentes, abordando las importantes actividades contaminantes existentes río arriba del Embalse Frontal Termas de Río Hondo, provenientes principalmente del cultivo e industrialización de la caña de azúcar³.
- Informe Matanza Riachuelo. El Informe Especial sobre la Cuenca Matanza Riachuelo, que atraviesa 14 Municipios de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue el resultado de una investigación multifacética realizada de forma interdisciplinaria e intersectorial con motivo de la tramitación de una presentación realizada por la ONG Asociación de Vecinos de La Boca. Para su respectivo abordaje se realizó una convocatoria a entidades vinculadas directa o indirectamente con la temática a investigar, donde intervinieron las siguientes organizaciones e instituciones: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Ciudad, Poder Ciudadano y la Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Buenos Aires.
- En la causa judicial «Mendoza Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)», la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, al tiempo que dispuso de la ejecución de un plan integral de saneamiento de la cuenca, estableció: «Habilitar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del Plan de Saneamiento y del programa fijado en el presente [...] Encomendar al Defensor del Pueblo de la Nación la coordinación de dicha participación, mediante la conformación de un cuerpo colegiado en el que participarán los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en esta causa en condición de

**Colaboración en
casos judiciales**

² Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2014.pdf>. Véase además el libro *Derechos de los Pueblos Indígenas en Argentina-Guía para consulta*, distribuido a comunidades indígenas, universidades y otras instituciones, disponible en https://issuu.com/defensordelpueblodelanacion/docs/derechos_indigenas-1 (Consultas realizadas a fecha de cierre de este informe).

³ Disponible en el informe anual 2008: <http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2008.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

terceros interesados». El Cuerpo Colegiado fue conformado en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Nación según lo ordenado por la CSJN, con la finalidad de impulsar las acciones destinadas a lograr la ejecución de sentencia y hacer efectiva la participación ciudadana ordenada en el fallo precitado, y quedó integrado por el DPN, quien tiene a su cargo su coordinación, y un representante designado por cada una de las siguientes organizaciones: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Asociación de Vecinos de la Boca, Fundación Greenpeace Argentina, y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos⁴.

- Presencia activa y protagónica de la institución en las Audiencias Públicas sobre aumentos de tarifas de servicios donde se acordaron posiciones con organizaciones de defensa de los derechos del consumidor y demás defensorías del pueblo provinciales y municipales.

2. AUTOPROTECCIÓN

La visibilidad de las acciones, opiniones y recomendaciones de la institución defensorial son el eje central de la autoprotección. La presencia activa de la Defensoría en los medios masivos de comunicación nacionales, provinciales y locales, como así también en las redes sociales (Twitter, Facebook, Instagram) dan cuenta de ello. En lo que se refiere a los medios de comunicación provinciales y locales hay presencia específica a partir de temas que son atinentes al lugar en cuestión.

Por otra parte, la radio de la defensoría forma parte de una red de expansión radial a nivel nacional. Varias radios locales offician de repetidoras del programa semanal «La gente y su defensor», que se emite desde la sede central de la Defensoría, como medio en el que se dan a conocer los enfoques y abordajes de las temáticas que se desarrollan en la tarea cotidiana en el organismo. Este medio radial officia también de registro comunitario de buenas prácticas, sensibilización y difusión de derechos.

La página web institucional se encuentra disponible y cuenta con todas las actividades realizadas. La publicación y difusión del informe anual tienen el mismo objetivo.

La Defensoría de la Nación participa activamente en el Instituto Latinoamericano del Ombudsman (ILO), en la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y en GANHRI (Global Alliance

Visibilidad de la institución: medios y sitio web

Participación en asociaciones de Ombudsman

⁴ Reglamento del Cuerpo Colegiado: http://www.dpn.gob.ar/documentos/20160517_30813_556725.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

of National Human Rights Institutions), donde se integra en el Grupo de Trabajo de la Agenda 2030. Todo este accionar colectivo e integrado oficia como mecanismo de interacción interinstitucional, coordinación de acciones y sistema efectivo de autoprotección.

El DPN también participa activamente en la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina, organización que aglutina a todos los defensores municipales y provinciales, desarrollando permanentemente encuentros, seminarios, congresos, y otros, destinados a estudiar y difundir las mejores prácticas de ejercicio de la defensa de los derechos humanos en el país, tanto por defensores públicos como privados.

Profesionalidad

La Defensoría del Pueblo, como Institución Nacional de Derechos Humanos, a pesar de la falta del defensor nombrado bajo los principios de París, se encuentra a cargo del subsecretario general del organismo. Asimismo, la institución cuenta con un personal altamente experimentado, especializado y formado de modo permanente, para atender las diferentes temáticas que son abordadas a diario para la tutela de los derechos humanos. Es dable hacer notar que la Defensoría del Pueblo continúa con el desarrollo habitual de todo su accionar en procura de la resolución de vulneración individuales y colectivas de derechos, en el marco de su relacionamiento con los órganos con incumbencia tanto en el Estado Nacional como lo provincial y municipal.

2. BOLIVIA

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
3. AUTOPROTECCIÓN.

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Como se relató en el capítulo anterior (II.3.1.1), la Ley 351, de 19 de marzo de 2013 (reglamentada por Decreto Supremo 1597, de 5 de junio de 2013), tiene por objeto la otorgación y el registro de la personalidad jurídica a organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un departamento. En 2016, la Defensoría del Pueblo, advirtiendo que esas disposiciones normativas restringían la labor de las ONG y autorizaban su cierre, vulnerando el derecho a la libertad de asociación, presentó una acción de inconstitucionalidad abstracta; empero, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) declaró constitucionales los artículos recurridos. Parece necesario sin embargo analizar la incorporación de normativa que regule de mejor manera la organización y funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales, incorporando garantías y mecanismos de protección en el ejercicio de la delicada e importante labor que cumplen esas entidades en la defensa de los derechos humanos.

En la referida norma, el Estado se ve facultado a obligar a que las entidades de la sociedad civil deban someterse a sus directrices, algo que colisiona frontalmente con el Derecho internacional de los derechos humanos, razón por la que distintos organismos e instancias externas, como el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libre Asociación han exhortado al país a modificar esta norma, haciendo hincapié sobre las obligaciones internacionales vinculantes a las que Bolivia voluntariamente ha decidido someterse.

El dictamen del TCP se aleja del Derecho internacional de los derechos humanos, consintiendo que se establezcan restricciones injustificadas al

**Recurso (fallido)
y críticas a la Ley
351/2013**

ejercicio de la libre asociación. Admite que se presume la ilicitud de las organizaciones de la sociedad civil, razón por la que estas deberían demostrar, sometidas a control de las autoridades ejecutivas, que sus objetivos y acciones están alineadas con «las políticas sectoriales» y «el desarrollo económico y social». Tal alineamiento constituye un desconocimiento absoluto de su autonomía e independencia funcional. Las restricciones al derecho a la libre asociación también responden a un contexto de amedrentamiento y represión estatal a diversas organizaciones de la sociedad civil boliviana que, entre otras cosas, cuestionan las diferentes políticas gubernamentales.

Informe y recomendaciones de 2019

La Defensoría del Pueblo publicó el Informe Para Entender al Defensor del Pueblo¹; y ante la vulneración de derechos de los defensores de derechos humanos durante su gestión 2019, publicó el Informe Defensorial Crisis de Estado-Violación de los derechos humanos en Bolivia², denunciando las persecuciones, atropellos, agresiones físicas y psicológicas perpetradas en contra de la población y a su vez en contra de las y los defensores de derechos humanos; al respecto se elaboraron recomendaciones defensoriales, comunicados de prensa exigiendo el respeto y cumplimiento de los derechos humanos de la población boliviana y los defensores de derechos humanos a nivel nacional.

Crítica a la omisión legislativa

Bolivia no ha generado ningún tipo de instrumento para la protección de los defensores de derechos humanos: no existen protocolos para investigar los ataques que sufren los mismos ni mecanismos legales que coadyuven en su protección y en caso de vulneración, investiguen, sancionen y reparen integralmente los daños sufridos. Para una protección real de los defensores de derechos humanos, es necesario incorporar leyes que regulen sus derechos, garantías y medidas de protección para el ejercicio de sus funciones, a fin de precautelar una protección formal, material y efectiva de este grupo de personas que sufren constantes atropellos en su labor en favor de los derechos de las personas en todo lo largo y ancho de nuestro territorio nacional, sin distinción alguna.

2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Programa de Defensores Voluntarios

La Defensoría del Pueblo implementó el Programa de Defensores Voluntarios (PDV), que marca sus inicios en las primeras convocatorias entre 2009 y 2013, y que ahora es presentada anualmente, con el cual

¹ <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/i-informe-al-congreso-nacional.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

² <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/crisis-de-estadoviacion-de-los-derechos-humanos-en-bolivia-octubre-diciembre-2019.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

se pretende ampliar la participación de la ciudadanía dentro del ámbito de la defensa y promoción de los derechos humanos, así como reforzar la cohesión social y la confianza mediante la promoción de la acción individual y colectiva, para resolver los problemas de ejercicio de derechos y promover una cultura de paz, con voluntariado en derechos humanos que fortalezca el empoderamiento de la población frente al abuso gubernamental. Su meta es consolidar el compromiso social por la defensa y promoción de los derechos humanos de la ciudadana en general. El principal camino es a través de la formación y capacitación en los principios de los derechos humanos y promover articulación para la acción voluntaria. A través del aula virtual de la Defensoría del Pueblo, se oferta el curso del Defensor Voluntario, que tiene una carga horaria de 42 horas académicas con valor curricular.

La Defensoría del Pueblo también presenta anualmente un cronograma de cursos virtuales gratuitos para toda persona que esté interesada en profundizar sus conocimientos en diferentes temáticas de derechos humanos; así como talleres, ferias educativas, la publicación de libros que son distribuidos gratuitamente en los cursos de socialización y en recintos penitenciarios de nuestro país.

Así también, la Defensoría del Pueblo firmó convenios de colaboración y cooperación institucional con organizaciones no gubernamentales como la suscrita con la ONG Capacitación y Derechos Ciudadanos (CDC), con el fin de unificar esfuerzos orientados a desarrollar acciones de promoción y educación en derechos humanos y de temáticas relacionadas en beneficio de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Ambas entidades se comprometieron a planificar, organizar y desarrollar programas conjuntos de capacitación sobre temas de justicia penal juvenil, justicia restaurativa, violencia en razón de género y derechos de la población LGBTI, entre otros. Además, a desarrollar y coordinar acciones de análisis e investigación en las diferentes áreas de acción del CDC y de la Defensoría del Pueblo. La Defensoría del Pueblo se comprometió a facilitar a la CDC apoyo técnico y toda la información y elementos requeridos para la ejecución de este acuerdo. Además, se designó un supervisor institucional para fines de coordinación, asesoramiento y facilitación de la información necesaria para el cumplimiento de las acciones acordadas, entre otros compromisos. De la misma forma, es importante resaltar el nivel de coordinación institucional y cooperación con las diferentes entidades territoriales autonomías (gubernaciones, alcaldías y autonomías indígenas originarias campesinas), con las que en más de una ocasión se han suscrito convenios o realizado planes y programas conjuntos para el fortalecimiento de la promoción y defensa de los derechos humanos.

**Cursos virtuales,
talleres y libros de
divulgación**

**Colaboración
con ONG y
con entidades
territoriales**

3. AUTOPROTECCIÓN

Ataques a la institución en 2019-2020

Durante la crisis de Estado de finales del 2019 y durante diez meses de la gestión de 2020, las amenazas y ataques sistemáticos contra la Defensoría del Pueblo fueron incisivos por parte de autoridades de gobierno transitorio y grupos paraestatales bajo la aquiescencia y complicidad de las fuerzas de seguridad (Fuerzas Armadas y Policía Boliviana). En dicho periodo se acentuó la falta de reconocimiento institucional, injerencia política, ataques y amenazas contra defensoras y defensores de derechos humanos, presiones políticas e intimidaciones en el ejercicio de las funciones que cumple la Defensoría del Pueblo desconociendo su autonomía e independencia funcional.

Medida cautelar en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En dicho contexto, que impedía el trabajo de la Defensoría del Pueblo, y las constantes amenazas a la Máxima Autoridad Ejecutiva de la INDH de Bolivia y en contra de los delegados departamentales de Cochabamba y la delegada defensorial de La Paz, la Defensoría del Pueblo promovió la solicitud de una medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, misma que fue concedida el 25 de diciembre de 2019 mediante Resolución 67/2019, en favor de Nadia Alejandra Cruz Tarifa y Nelson Marcelo Cox Mayorga. Esta Resolución jamás fue cumplida por el gobierno de transición y en octubre de 2021 aún continuaba vigente.

Comunicados, informes y acciones penales

Por otra parte, ante las constantes agresiones recibidas, se presentaron comunicados en la página oficial de la Defensoría del Pueblo, se presentaron informes defensoriales como el de «Crisis de Estado» e iniciaron acciones legales contra los autores que intentaron perpetrar un atentado en oficinas de la Defensoría del Pueblo de Cochabamba. En octubre de 2021 los procesos penales iniciados no habían concluido, hecho que nos hace enfrentarnos a escenarios de impunidad en la actualidad.

3. BRASIL

1. PROTEÇÃO DOS DEFENSORES DOS DIREITOS HUMANOS.
2. PROMOÇÃO DE DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS.
3. AUTOPROTEÇÃO.

1. PROTEÇÃO DOS DEFENSORES DOS DIREITOS HUMANOS

Considerando a rede articulada entre PFDC e PRDCs, pode-se afirmar que inúmeras atuações coordenadas em plano nacional foram realizadas para proteção dos defensores e defensoras de Direitos Humanos, sendo efetivadas ainda incontáveis iniciativas regionais e locais em todo o território nacional sobre o tema, cabendo aqui pois ressaltar as atuações de relevo nacional e especialmente levadas a efeito pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

A PFDC conta historicamente com Grupos de Trabalho a tratar da matéria de proteção dos defensores e defensoras de Direitos Humanos, tema que pode, por sua transversalidade, resultar em atuação de diversos GTs (GT Reforma Agrária e Conflitos Fundiários, GT Prevenção e Combate à Tortura, GT Migração e Refúgio, GT População LGBTI+: proteção de direitos, GT Seguridade Social e População em Situação de Rua, entre outros). Conta, contudo, a PFDC de GT específico a tratar do tema do exercício da Liberdade de Expressão, através do GT Liberdades: consciência, crença e expressão, o qual abrange o tema de proteção aos defensores e defensoras de Direitos Humanos.

Cabe assinalar aqui algumas atuações da PFDC, através de Recomendações, Notas Técnicas e Notas Públicas, as quais podem ser mais amplamente consultadas em sua página de internet¹:

Centralidad de las acciones de ámbito nacional

Grupos de Trabajo para la protección de los defensores de derechos humanos

Selección de actuaciones

¹ <http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

Notas técnicas

- Nota técnica 11/2016/PFDC, sobre ocupações de escolas, institutos federais e universidades. Legitimidade das ocupações: direitos constitucionais de reunião e de livre manifestação.
- Nota técnica 7 /PFDC/2017, sobre III Ciclo do Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU). Recomendações ao Estado brasileiro recebidas durante a 27ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Consulta Pública. Ministério dos Direitos Humanos–MDH.
- Nota técnica 15/2019-PFDC/MPF, sobre PLs que têm o propósito de alterar a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Crime de terrorismo. Possibilidades e limites constitucionais. Compreensão no âmbito do direito internacional dos direitos humanos.

Notas públicas

- Nota pública acerca do monitoramento de manifestações públicas, setembro/2016.
- Nota pública sobre aumento da violência na política e discurso de ódio, setembro/2018.
- Nota pública conjunta com CIDH, ACNUDH e outros sobre reação ofensiva do Ministério das Relações Exteriores a comunicado que condena uso excessivo da força durante manifestações, maio/2017.
- Nota pública sobre execução de Marielle Franco e Anderson Gomes, março/2018.
- Nota pública sobre direitos constitucionais assegurados à comunidade discente e docente de universidades brasileiras, outubro/2018.
- Nota pública de solidariedade às famílias dos trabalhadores rurais assassinados na Paraíba, José Bernardo da Silva e Rodrigo Celestino, militantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, dezembro/2018.
- Nota pública 8/2018/PFDC/MPF, sobre direitos constitucionais assegurados à comunidade discente e docente de universidades brasileiras.
- Nota pública 1/2019 PFDC/MPF, sobre comemoração do Golpe de 1964.
- Nota pública PFDC–GT9–001/2021, sobre declarações do Presidente da República a respeito da liberdade de imprensa.
- Nota pública 2/2021/GT13/PFDC/MPF, sobre a importância do Brasil ratificar o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú, 2018)
- Nota pública PFDC–GT9–003/2020, sobre monitoramento do Governo Federal sobre jornalistas e influenciadores digitais
- Nota pública 4/2021/PFDC/MPF, sobre a violência contra mulheres negras que ocupam cargos políticos.

- Recomendação conjunta 12/2018/PFDC e PRDC/RS-Ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações-MCTIC para que se abstenha de transferir as outorgas para o serviço de radiodifusão sonora e de sons das Fundação Piratini (TVE/RS e FM Cultura) para a Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul. **Recomendaciones**
- Recomendação 3/2019/PFDC/MPF. Recomenda a revogação da Portaria nº 460/2019 que restringiu o diálogo com movimentos sociais.
- Recomendação 5/2019/PFDC/MPF-Recomenda a revogação da Portaria 378/2019 que nomeou militares entre os conselheiros da Comissão de Anistia.
- Recomendação 1/2020/PFDC/MPF-Recomenda à Comissão de Ética Pública que oriente toda a Administração Pública Federal e as Comissões de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2º do Decreto 6.029/2007 a esclarecer que o exercício do cargo ou função no serviço público não retira aos seus titulares o direito de participar dos debates que envolvem a vida coletiva.
- Recomendação 01/2021/PFDC/MPF-Recomenda ao Ministério da Educação que se abstenha de editar qualquer ato ou ordem que determine aos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior providências para prevenir e punir atos supostamente «político-partidários», à semelhança do revogado Ofício-Circular 4/2021/DIFES/SESU/ SESU-MEC, de 7 de fevereiro de 2021.
- Representação ao Procurador-Geral da República pela propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), em face da Lei 1.515/2015 (estabelece a proibição, no âmbito do município de Novo Gama/GO, de qualquer tipo de manifestação pública que fira ou afronte a fé cristã, além de autorizar a imediata interrupção do movimento pelas autoridades locais e a sujeição dos autores às penas do art. 208 do Código Penal, setembro/2016 **Otras actuaciones**
- Despacho 519/2021/PFDC/MPF-Solicita ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos (MMFDH) informações sobre a instauração de grupo de trabalho para rever a Política Nacional de Direitos Humanos (PNDH), sem participação da sociedade civil
- Decisão 103/2021/PFDC/CAV-A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, na sua função de manter permanente diálogo com órgãos de Estado, organismos nacionais e internacionais e representantes da sociedade civil, buscando persuadir os poderes públicos a agirem com efetivo respeito aos direitos individuais indisponíveis, coletivos e difusos do povo brasileiro, entende necessário estabelecer comunicação com o

Ministério da Educação para, na linha da fundamentação supra e das razões manifestadas na representação inicialmente referida, reforçar a necessidade de garantia dos valores da liberdade de expressão e da livre manifestação do pensamento, em especial nos ambientes acadêmicos de instituições públicas de ensino e pesquisa.

Reciente crítica a la política pública y acción judicial contra sus omisiones

Ainda, tramita na PFDC o Procedimento Administrativo de acompanhamento de Políticas Públicas Nº 1.00.000.014404/2021-68, instaurado em decorrência de Representação Parlamentar na qual se noticia:

- a) o esvaziamento deliberado do Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (PPDH-MMFDH);
- b) baixa execução orçamentária do PPDH referente ao exercício financeiro de 2021;
- c) baixa efetivação do orçamento destinado ao PPDH no ano de 2020;
- d) denúncia de defasagem na estrutura e na atuação do Programa. Referido procedimento encontra-se em fase de instrução, com ofício inicial de pedido de informações expedido ao referido Ministério.

Ainda, há, que se destacar atuação que, embora realizada pela PRDC-RS, diz respeito direto ao tema do presente Relatório e que se refere à Ação Civil Pública 5005594-05.2017.404.7100, ajuizada com o objetivo de condenar a União a elaborar o Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos previsto no art. 2º do Decreto 6.044/2007, considerando a demora, na data do ajuizamento, de 10 anos para sua elaboração.

Durante a tramitação da referida ACP, em fase recursal perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), foi realizada Audiência Pública promovida pelo Núcleo de Apoio Operacional da PFDC na 4ª Região em conjunto com a PRDC-RS, com o intuito de obter subsídios a instruir a ação perante o referido Tribunal.

Também integram a ACP, como *Amicus Curiae*, as seguintes associações representativas de defensoras e defensores de Direitos Humanos: Associação Artigo 19 Brasil, Justiça Global, Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e Terra de Direitos.

O TRF4 proferiu recente decisão de procedência da ação², e em 7 de outubro de 2021, em sede de recurso interno de Embargos de Declaração apresentados pelo MPF, esse Tribunal fixou critérios para

² <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=principal&> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, em especial para:

- a) garantir a participação, na elaboração do Plano, da Coordenação Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e do Conselho Nacional dos Direitos Humanos;
- b) instituir grupo de trabalho com composição paritária com a participação das organizações da sociedade civil com expertise na defesa dos defensores e defensoras de direitos humanos;
- c) observar as disposições das convenções internacionais de direitos humanos; e
- d) realização de audiências públicas com participação da sociedade civil para discussão acerca das violações de direito sofridas pelos defensores e defensoras de Direitos Humanos no Brasil.

2. PROMOÇÃO DE DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

A atuação da PFDC e PRDCs pode ocorrer por atuação *ex officio*, ou ainda por representação de qualquer pessoa física ou jurídica, aí incluídas ONGs, entidades de representação de defensoras e defensores de Direitos Humanos, pelas próprias defensoras e defensores, ou ainda, por movimentos da Sociedade Civil, independentemente de seu formal registro de constituição. Como regra, os procedimentos abertos perante a PFDC e PRDCs são públicos e podem contar com a manifestação de interessados.

Também é possível, em caso de judicialização, a propositura de ACP conjuntamente com ONGs interessadas, desde que formalmente constituídas e com objeto com pertinência no tema da ação (exigência legal). Ainda, no trâmite das ações judiciais, as ONGs e Movimentos podem vir a integrar as ações como *Amicus Curiae*.

A participação dessas associações de proteção e defesa de defensoras e defensores de Direitos Humanos pode ocorrer das mais diversas formas, seja juntando petições e documentos em procedimentos de investigação em curso, seja, inclusive participando em audiências públicas, reuniões e outros momentos de instrução.

Essa interlocução com ONGs e entidades de representação de defensoras e defensores de Direitos Humanos ocorre ainda em diversos Fóruns e Conselhos, inclusive Conselho Nacional de Direitos Humanos e Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, entre outros.

Vale aqui ressaltar ainda, do ponto de vista normativo, a Recomendação 61 do Conselho Nacional do Ministério Público

**Una institución
abierta a la sociedad**

**Recomendación del
Consejo Nacional
del Ministerio
Público**

(CNMP), a qual assim dispõe para atuação de todo o Ministério público brasileiro³:

Art. 1º A promoção de encontros com os movimentos sociais pelas unidades e ramos do Ministério Público Brasileiro, com objetivo de, notadamente:

I – aproximar os membros do Ministério Público das demandas da sociedade por meio do diálogo aberto, informal, leal e transparente;

II – identificar demandas e tendências na defesa dos Direitos Fundamentais;

III – auxiliar os membros do Ministério Público a tomar conhecimento de eventuais ameaças a Direitos Fundamentais;

IV – contribuir para o aprofundamento da democracia e da participação social, capacitação das lideranças dos movimentos sociais sobre os serviços prestados pelo MP na defesa dos direitos e sobre o modo de acessá-los;

V – estabelecer as metas institucionais em temas de reconhecida relevância social, reunindo-se esforços orçamentários e estruturais, tais como comissões, grupos de trabalho, forças-tarefa e outros, a fim de garantir o alcance de resultados.

Art. 2º Os encontros com os movimentos sociais a que se referem esta recomendação não dependem de forma predeterminada, cabendo a cada unidade ou ramo do Ministério Público, observada a efetividade, realizá-los de acordo com sua capacidade administrativa e financeira, da forma que lhes for conveniente e no momento que lhes for oportuno.

Parágrafo único. Para efeitos desta recomendação, considera-se movimento social, toda manifestação coletiva e organizada da sociedade civil para fins lícitos, com o fito de obter visibilidade e conferir voz política a demandas objetivamente identificáveis, tais como preservação do meio ambiente, moradia, reforma agrária, defesa dos direitos de minorias, proteção do consumidor, proteção do trabalhador, acesso à justiça, combate à corrupção, fomento e qualificação da prestação de serviços públicos essenciais, defesa dos direitos da pessoa com deficiência, atenção aos idosos, preservação da infância e juventude, combate ao racismo e a violência doméstica, resguarda à educação e à saúde, entre outras.

Essa Recomendação 61 do CNMP (Art. 6º), também indica a possibilidade de ampla participação dos Movimentos Sociais na elaboração de planejamento Estratégico do Ministério Público.

³ <https://www.cnmp.mp.br> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

3. AUTOPROTEÇÃO

O Ministério Público Federal possui uma estrutura de Segurança Institucional, constituída por uma Comissão Estratégica de Segurança Institucional, competindo-lhe propor «políticas, diretrizes, planos, indicadores, metas, processos, projetos, iniciativas, ações, serviços e produtos afetos à segurança institucional, bem como suas prioridades, revisões ou supressões». Dessa forma, há uma estruturação institucional voltada à proteção de membros do Ministério Público Federal, entre eles aqueles componentes do chamado sistema PFDC.

**Estructura
de Seguridad
Institucional**

4. COLOMBIA

1. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS.
2. ESCENARIO DE RIESGO PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS, LÍDERES Y LIDERESAS SOCIALES.

1. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS

La labor de vigilancia al poder público, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, se amplió gracias a la creación de la figura del Defensor del Pueblo, especialmente, en cuanto a la protección, defensa, promoción, divulgación y ejercicio de los derechos humanos. Los artículos 281 y 282 de la Constitución, sentaron las bases para estructurar las características, facultades y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, como proyección y desarrollo de la concepción del Estado Social de Derecho.

De esta manera se constituye en autoridad estatal, cuya misión consiste en el control de la actividad de la institucionalidad pública y de algunos particulares a quienes se les ha delegado funciones de carácter público, respecto de los derechos fundamentales y las garantías para ejercerlos, para lo cual se le ha surtido de procedimientos flexibles, informales y expeditos para desempeñar sus acciones.

La finalidad de la Defensoría del Pueblo de Colombia es promover la protección de los derechos humanos y de las libertades de todas las personas frente a actos, amenazas o acciones ilegales, injustas, irrazonables, negligentes o arbitrarias de cualquier autoridad o de los particulares. La Defensoría del Pueblo se instituye entonces, como el organismo tutelar de los derechos y garantías de los habitantes del territorio nacional, así como de los colombianos residentes en el exterior, en el marco del Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista, mediante las siguientes acciones integradas:

- Promover, ejercer y divulgar los derechos humanos.
- Proteger y defender los derechos humanos y prevenir sus violaciones.

- Fomentar la observancia del derecho internacional humanitario.
- Atender, orientar y asesorar en el ejercicio de sus derechos.
- Proveer el acceso a la Administración de justicia, en los casos señalados en la ley.

La estrategia de prevención humanitaria se desarrolla a través de la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario – Sistema de Alertas Tempranas (SAT), cuyas funciones principales son:

- i) monitorear la dinámica del conflicto armado
- ii) identificar factores de amenaza y vulnerabilidad que generan situaciones de riesgo de vulneraciones a los derechos fundamentales
- iii) alertar la probable ocurrencia de violaciones masivas de derechos humanos y DIH
- iv) promover y hacer seguimiento a la respuesta estatal frente a las situaciones de riesgo advertidas.

De acuerdo con su misión, el SAT monitorea y analiza las dinámicas y tendencias del conflicto armado y su afectación sobre la población civil, e informa a las autoridades competentes sobre la posible ocurrencia de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con el fin de que las autoridades activen un dispositivo de respuesta integral que garantice la protección de los derechos de la población civil.

Para ello, el SAT evalúa las manifestaciones y dinámicas del conflicto armado, sus particularidades regionales y locales, el tipo de violencia y de control que ejercen los actores armados sobre la población civil, los intereses que subyacen o dinamizan la acción de los actores irregulares. Igualmente, los factores de vulnerabilidad y de protección que median en la seguridad de las comunidades. Para identificar y valorar las situaciones de riesgo se accede a información documental, estadística y recopilada directamente en campo, sobre manifestaciones del conflicto, a saber: amenazas o hechos que configuren peligros para la población civil, factores de vulnerabilidad de las comunidades y mecanismos sociales e institucionales que contribuyan a la protección de la población.

En este sentido, la defensoría delegada, busca consolidarse como un mecanismo confiable en el manejo de la información y eficiente en el análisis del riesgo que contribuya a optimizar la respuesta estatal y la atención que brindan las instituciones gubernamentales a las comunidades en riesgo para la prevención de violaciones masivas o sistemáticas derivadas del conflicto armado interno. En este sentido, dar cumplimiento a los marcos normativos de implementación del Acuerdo Final del Gobierno Nacional con las FARC-EP.

Particularmente, el acuerdo final plantea nuevas situaciones de riesgo, en especial al ejercicio de la participación y de la política, relacionadas con amenazas por la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, así como cualquier hecho o conducta criminal en contra de quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, organizaciones de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal: Comunes, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

En consecuencia, mediante Decreto Ley 895 de 2017 se creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. En el artículo 17, reglamentado a través del Decreto 2124 de 2017, se determinó que: el «Gobierno nacional, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz [...]», «[...] El Sistema emitirá alertas de forma autónoma». Indica también el artículo 18 de esta norma que, «La evaluación de riesgo de los sujetos de protección del presente Decreto, deberá tener en cuenta los informes o insumos del sistema de prevención y alerta a cargo de la Defensoría del Pueblo».

Así las cosas, la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos, adelanta sus actividades de monitoreo, advertencia y seguimiento frente a los riesgos referidos en el Decreto 2124 (artículo 1º, inciso 2), «en particular sobre los riesgos y amenazas por la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, y conductas criminales, incluyendo organizaciones denominadas como sucesoras del paramilitarismo y nuevos factores de riesgo, que afecten a la población, a sectores de esta, a miembros y actividades de organizaciones sociales o de partidos y movimientos políticos, en especial aquellos que se declaren en oposición, que surjan de procesos de paz, así como miembros de organizaciones firmantes de acuerdos de paz, y que se presenten en municipios o zonas específicas del territorio nacional, de modo que se promueva una reacción rápida según las competencias constitucionales y legales de las diferentes entidades».

Se suma a lo anterior, la obligación de la Defensoría del Pueblo de hacer seguimiento a la política pública en materia de prevención y protección de derechos humanos, por lo que la Ley 1448 de 2011, en su artículo 201, ordena que se conforme la Comisión de Seguimiento y Monitoreo integrada por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y tres

representantes de las víctimas, la cual tiene como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en la mencionada ley. A este respecto, también está el deber de garantizar por parte del Estado la no repetición de hechos victimizantes a favor de quienes ya han sufrido impactos o daños derivados del conflicto armado, tarea en la cual el Sistema de Alertas Tempranas tiene mandato especial, en los términos del Decreto 4912 de 2012 y el Decreto 1066 de 2015.

La Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH y DIH – SAT, es corresponsable en el Plan Estratégico 2021-2024 de la Defensoría del Pueblo «Nos unen tus derechos», del cumplimiento de la Línea Estratégica 3. Convivencia Pacífica: La Consolidación de los Derechos Humanos, y su objetivo número 7: Consolidar, fortalecer y cumplir los acuerdos relacionados con el sistema de alertas tempranas, como mecanismo de protección de la vida y los demás DDHH, a través de la ejecución de actividades encaminadas al fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos referidos en el acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Gobierno nacional, y a la promoción de la acción defensorial en materia de prevención y protección a los derechos humanos.

En síntesis, la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de su labor institucional de impulsar la política de prevención de violaciones a los derechos humanos, y en acatamiento del Decreto 2124 de 2017, monitorea y advierte acerca de las situaciones de riesgo para prevenir probables violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH en el contexto del conflicto armado, la violencia sociopolítica y otros fenómenos de violencia derivadas de estas; en la misma medida promueve acciones de fortalecimiento institucional y comunitario para el diseño e implementación de estrategias y mecanismos de prevención de carácter humanitario.

Para cumplir con su misión, la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH, encargada del funcionamiento del Sistema de Alertas Tempranas se ha organizado en dos grupos de trabajo: uno con responsabilidades de monitoreo, análisis, advertencia y recomendaciones, y, otro, enfocado a la evaluación de la respuesta del Estado y seguimiento a las recomendaciones; ambos grupos apoyados de un equipo administrativo de gestión de la información, operación logística, asuntos jurídicos, contractuales, de planeación, entre otras responsabilidades, que permiten el desarrollo de las actividades misionales.

Las funciones de estos grupos son interdependientes en la medida en que el monitoreo y la advertencia se constituyen en insumos fundamentales para el trabajo de evaluación y seguimiento. Del mismo modo, la valoración de la eficacia de la respuesta a las recomendaciones, desde un enfoque de derechos humanos, es fundamental para la

actualización de los escenarios de riesgo y la formulación y/o adecuación de las recomendaciones a las autoridades.

Composición macrorregionales							
Macrorregiones							
Caribe	Noroccidente	Nororiente	Centro-oriente	Suroccidente	Centro-Andina	Amazonía	Orinoquía
Atlántico	Antioquia	Sur de Bolívar	Arauca	Cauca	Bogotá	Amazonas	Guainía
Bolívar	Chocó	Magdalena Medio	Casanare	Nariño	Caldas	Caquetá	Guaviare
Cesar	Córdoba	Norte de Santander	Boyacá	Pacífico	Cundinamarca	Huila	Meta
La Guajira	Bajo Cauca	Ocaña		Tumaco	Quindío	Putumayo	Vichada
Magdalena	Sur de Córdoba	Santander		Valle del Cauca	Risaralda	Vaupés	
San Andrés	Urabá				Soacha		
Sucre					Tolima		

2. ESCENARIO DE RIESGO PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS, LÍDERES Y LIDERESAS SOCIALES

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su misión institucional de promoción y protección de los derechos humanos de los ciudadanos, ha identificado el aumento de la violencia contra personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales desde el año 2016.

Entre el periodo comprendido entre 2017 y 2020, la Defensoría del Pueblo emitió los siguientes tres documentos de advertencia sobre los riesgos a los que se enfrentan específicamente estas personas y sus organizaciones con carácter nacional:

- i) el Informe de Riesgo N.º 010-17 del 30 de marzo de 2017
- ii) la AT N.º 026-18, emitida el 28 de febrero de 2018
- iii) el Informe de Seguimiento a la AT 026-18, emitido el 5 de agosto de 2019

Igualmente, ha señalado el riesgo para esta población en otros tres documentos nacionales de advertencia: la AT N.º 022-18 (Elecciones a Congreso), AT N.º 035-19 (Elecciones presidenciales) y AT de Inminencia N.º 018-20 (Pandemia por covid-19).

A efectos de ofrecer un panorama sobre el ejercicio de advertencia en materia de violencia contra personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales, es preciso señalar que esta entidad no se limitó a las alertas de carácter nacional como la AT 026-18, pues en el marco de la vigencia del Decreto 2124 de diciembre de 2017, la Defensoría del Pueblo emitió un total de 176 alertas tempranas en las cuales advirtió las situaciones que afectaron a los líderes sociales con una focalización a nivel municipal o subregional. De estas alertas tempranas, una fue emitida en 2017, 81 en 2018, 49 de ellas corresponden al periodo 2019 y 49 fueron emitidas en 2020.

Para el año 2020, la hipótesis nacional de riesgo para personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos fue construida a partir de los análisis nacionales efectuados desde el año 2016. Esta hipótesis tiene unas particularidades territoriales en su desarrollo, que han sido descritas y llevadas a cabo con énfasis territorial en las 176 alertas antes señaladas. De igual manera, es importante señalar que se desarrolla en dos escenarios:

- Escenarios de confrontación armada, con persistencia del conflicto y con presencia y acción de grupos armados ilegales en disputa.
- Escenarios de alta y media conflictividad social, con altos niveles de exclusión social, difícil acceso a derechos, escasa presencia del Estado y accionar de grupos delincuenciales o del crimen organizado.

En este marco, existen cinco rasgos estructurantes del riesgo para personas defensoras en el territorio nacional, los cuales se describen en la siguiente tabla.

Rasgos estructurantes y coyunturales/contextuales	Descripción
1) Recomposición de dominios armados en territorios que durante décadas estuvieron bajo la influencia de las FARC-EP y la persistencia de otros actores armados ilegales que en diferentes niveles usufructúan economías legales e ilegales, y conculcan los derechos de la población civil	La recomposición abarca primordialmente a grupos como las AGC, ELN, EPL, facciones disidentes de las ex FARC-EP, así como también a grupos de crimen organizado y sucesores del paramilitarismo de diverso alcance territorial. Es importante señalar que la reactivación de la confrontación armada, el incremento de acciones bélicas y de la tasa nacional de homicidios en los departamentos con mayor concentración de homicidios de líderes sociales (Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Nariño, Meta, Córdoba y Chocó) permiten advertir la continuidad del riesgo para estos activistas, derivado del conflicto armado interno y de las violencias relacionadas con este.

	<p>En general, la dinámica de la violencia y el conflicto armado se expresa como resultado de una acelerada proliferación de facciones armadas provenientes de diferentes estructuras armadas ilegales. Cada una en su territorio y con sus mecanismos de control e intimidación, así como con sus intereses particulares, configuran escenarios de riesgo para la población civil que se encuentra residiendo en el mismo radio de acción donde delinquen dichas estructuras, lo que afecta los derechos fundamentales de sus habitantes.</p>
<p>2) Dificultades en los avances en la implementación del <i>Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera</i>, en adelante Acuerdo Final – Rompimiento de diálogos con el ELN</p>	<p>Las dificultades en la implementación del Acuerdo Final se identificaron como uno de los ejes transversales del riesgo contra líderes sociales. Para el ejercicio de actualización del análisis de riesgo de la AT N.º 026-18, correspondiente al periodo 2018-2019, se encontró que las demoras y dificultades de este proceso han exacerbado el escenario de riesgo, pues en los territorios donde se concentran los planes y proyectos de implementación (PNIS-PDET) es donde se presentan la mayoría de las conductas vulneratorias contra la vida de los líderes: Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Nariño, Meta, Córdoba y Chocó.</p> <p>El ejercicio de liderazgo de quienes impulsan el PNIS, por ejemplo, se ha visto afectado por la persistencia de los intereses de siembra de cultivos de uso ilícito por parte de algunos actores armados, lo que ha generado tensiones que se reflejan en agresiones en su contra.</p>
<p>3) Brechas en la implementación de la política pública de prevención, coordinación interinstitucional y mejoras a los mecanismos de protección</p>	<p>Con posterioridad a la firma del acuerdo, se avanzó en la política pública para la protección de los líderes sociales mediante la expedición de una serie de decretos (Decretos 2252, 2078, 1581, 898 de 2017 y 660 de 2018) para complementar la ruta de protección del Decreto 1066 de 2015, conocida como el Programa de Protección a Personas en Riesgo. No obstante, esta política pública ha sufrido algunas brechas para su ejecución, pues la disponibilidad presupuestal para tal fin ha sido incierta. Posteriormente, este paquete normativo dio paso a la formulación de un nuevo plan para enfrentar el incremento de las vulneraciones contra líderes sociales. Es así como se creó el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunales y periodistas (PAO). Este plan pretende articular la respuesta estatal en temas de prevención, protección e investigación de cara a los altos niveles de victimización de líderes.</p> <p>Estas normas, si bien no son una solución definitiva a las vulneraciones de los derechos fundamentales de líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos, fueron construidas con miras a mejorar los mecanismos de protección existentes, avanzar en la prevención de estas violencias, así como impulsar a los entes encargados de investigar estas vulneraciones a que tuviesen mejores herramientas para lograrlo, como es el caso del Decreto 898 de 2017.</p>

	<p>La ausencia de un lineamiento de articulación Nación-Territorio en materia de prevención y protección para personas defensoras y diversos liderazgos, y algunas brechas en la gestión de la CIPRAT, contribuyen a la falta de claridad sobre cuáles son las acciones de respuesta rápida por desarrollar en este tema, toda vez que de vieja data hay un centralismo marcado en lo que tiene que ver con la acción para garantizar el trabajo de los líderes sociales en el país. Los efectos son tangibles a nivel territorial donde los municipios y los departamentos, aun cuando puedan contar con planes de prevención y contingencia, no suelen basarlos en estudios de prevención o riesgo que consideren la totalidad de condiciones de vulnerabilidad y amenaza a que se enfrentan los liderazgos, y tampoco suelen destinar apropiaciones presupuestales coherentes para su protección en virtud de la gravedad de los escenarios de violencia existentes.</p>
4) Procesos electorales	<p>Se ha identificado que estas coyunturas configuran contextos críticos donde se exacerbaban los hechos de violencia contra personas defensoras de DD. HH., líderes y lideresas sociales. La adscripción de estos liderazgos a procesos de proselitismo político, ya sea como candidatos/as o en respaldo a determinados partidos o movimientos, ha supuesto un incremento de la vulnerabilidad en su contra, máxime cuando se trata de territorios con sistemas políticos locales altamente restrictivos y poco dados a la apertura y pluralismo de los sectores y fuerzas sociales que los componen.</p> <p>En esa medida, es altamente probable que, durante el periodo preelectoral y electoral, correspondiente a los comicios de 2022, estos hechos de violencia contra líderes y lideresas se exacerbaban, de no haber una gestión preventiva (más que reactiva) de la institucionalidad.</p>
5) Efectos de la pandemia por covid-19	<p>En el marco de la pandemia por covid-19, y respecto de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional frente la emergencia sanitaria decretada con ocasión del virus, se pudo identificar las siguientes características del riesgo que exacerbaban los rasgos antes descritos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La dificultad de movilidad en los territorios para los líderes sociales ha generado dificultades para el desarrollo de su trabajo y le ha ofrecido una suerte de ventaja a los actores armados en los territorios para el control de la movilidad. • Se ha dificultado la comunicación vía telefónica o a través de medios digitales entre las autoridades y los líderes, así como entre los líderes y sus propias comunidades, situación que ha complicado la posibilidad de denuncias y cruce de información de forma segura. • La continuidad y sostenimiento de los ataques (en especial los homicidios) contra líderes señala la precariedad de medidas para garantizar su vida e integridad personal, así como el potencial agresor de grupos armados en los territorios que los aquejan. La cuarentena y la restricción a la movilidad no disminuyó los asesinatos, al contrario, en este periodo de cuarentena los homicidios se incrementaron.

Fuente: Elaboración propia

Por último, vale la pena señalar que Defensoría del Pueblo, a través de la Resolución Defensorial No. 074 de 2020 ha adoptado el «Marco conceptual sobre personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales sus organizaciones y colectivos en Colombia».

Para ello, se tuvieron en cuenta distintas definiciones y delimitaciones sobre el concepto de persona defensora de derechos humanos, dentro de las cuales se destacan las acogidas por la ONU mediante las resoluciones ARES53144 Y ARES68181 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

De igual modo, se analizaron definiciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como algunas definiciones adoptadas por el Estado Colombiano en distintos instrumentos normativos y de organismos de control como la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo ha adoptado la siguiente definición oficial: «Toda persona que, individual o colectivamente, desarrolla acciones tendientes a la divulgación, educación, denuncia, monitoreo, documentación, promoción, defensa, protección o realización de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, en el plano local, regional, nacional o internacional».

Al respecto, cabe resaltar que dicha definición es un parámetro institucional que responde a una lectura holística sobre los estándares nacionales e internacionales vigentes, las políticas públicas y normas relacionadas y la incorporación de distintos enfoques diferenciales que atienden a las necesidades de esta población.

En virtud de lo anterior, para la Defensoría del Pueblo, una persona defensora de los Derechos Humanos es alguien que desarrolla las actividades establecidas en las declaraciones de la ONU y ratificados por la OEA (CIDH). Dentro de esta denominación, se incluyen los siguientes sectores sociales o ámbitos en la defensa de los derechos humanos:

1. Comunal
2. Comunitario
3. Campesino o agrario
4. Mujeres
5. Afrodescendientes
6. Indígenas
7. Pueblo Rrom
8. Sindical
9. Ambiental
10. Víctimas
11. Gestores y/o constructores de paz
12. Migrantes
13. OSIGD/ LGBTIQ
14. Juvenil o de infancia

15. Estudiantil o académico
16. Cultural o deportivo
17. Activista de Derechos Humanos
18. Servidores públicos

Análisis de conductas vulneratorias en contra de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos en 2021

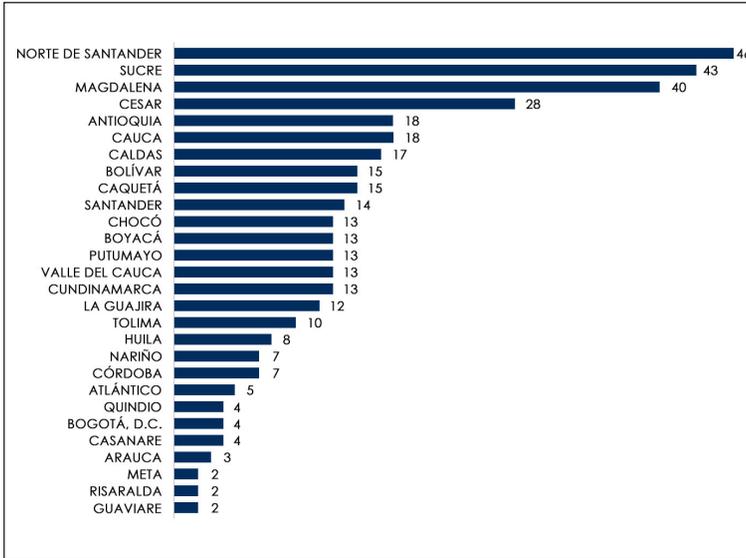
La Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, continúa en su labor de monitoreo a las conductas vulneratorias cometidas en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país. En virtud de ello, se ha podido establecer la continuidad de la ocurrencia de violaciones de derechos humanos en contra de este grupo poblacional, sus organizaciones y colectivos en los últimos seis años (2016-2021), a pesar de las advertencias emitidas por la Defensoría del Pueblo, tanto de carácter nacional como subregional y local.

En cumplimiento de su labor preventiva, entre el 1 de enero y el 30 de junio del año 2021, la Defensoría del Pueblo ha identificado y registrado 389 conductas vulneratorias contra personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales en municipios de 28 departamentos del país.

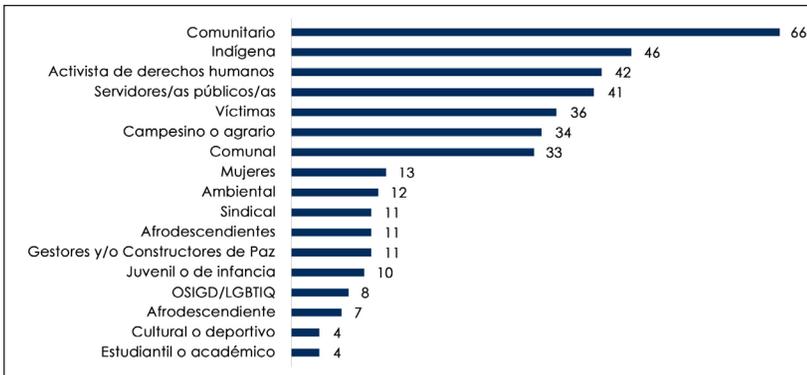
La conducta vulneratoria con mayor ocurrencia ha sido la amenaza (266), seguida del homicidio (78) y el atentado (12), como se evidencia en la siguiente gráfica:



De igual modo, los departamentos que presentan mayor afectación son: Norte de Santander (46); Sucre (43); Magdalena (40); y Cesar (28), como se evidencia en la gráfica a continuación:



Finalmente, los sectores sociales más afectados han sido el comunitario (66), indígena (46), activista de derechos humanos (42) y servidores públicos (41), como se puede evidenciar en la siguiente gráfica:



5. COSTA RICA

En relación con la protección de las personas defensoras de derechos humanos, en febrero de 2018, la Defensoría remitió el oficio DH-PE-0090-2018 al presidente de la Corte Suprema de Justicia, al ministro de Relaciones Exteriores y a la fiscal general de la República, a efectos de evidenciar el incumplimiento del Estado costarricense respecto de la protección de las personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos de los diversos grupos que conforman la sociedad costarricense.

Oficio de 2018

La Defensoría tuvo conocimiento de ataques sufridos por personas que laboran en la defensa de derechos humanos, concretamente, los derechos de la población LGBTI, indígenas y ambiente. Siendo que estos grupos manifestaron una desconfianza en la capacidad de respuesta del Estado para garantizar su protección al derecho a la vida e integridad ante posibles violaciones a sus derechos, como consecuencia de sus actividades de defensa y protección de los derechos humanos.

Toma de conocimiento de ataques

6. ECUADOR

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
3. AUTOPROTECCIÓN.

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Las defensoras y defensores de derechos humanos abordan diferentes problemas de derechos humanos y de la naturaleza promoviendo su protección y realización. Pese al reconocimiento expreso de la importancia de la labor que desarrollan, son objeto de ataques graves y sistemáticos por agentes estatales e incluso privados. Según Amnistía Internacional, los defensores y defensoras de derechos humanos aún carecen de mecanismos adecuados para proteger su vida y su integridad física. Esto se evidencia en la falta de actuación de las autoridades estatales para «garantizar que se llevaran a cabo investigaciones efectivas sobre las amenazas y ataques contra quienes defendían los derechos humanos y, en particular, los derechos de los pueblos indígenas, su territorio y el medioambiente»¹.

**Omisión estatal,
según AI**

La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo del Ecuador de 2019 reconoce la contribución de las defensoras y defensores de derechos humanos a nivel individual o colectivo para la garantía de los derechos. Así, en su artículo 23 los define como «personas o colectivos que ejercen el derecho de promover, proteger y procurar la realización de los derechos humanos y de la naturaleza. Esto incluye tanto a las actividades profesionales como a las luchas personales y colectivas, incluyendo actividades vinculadas de forma ocasional con la defensa de los derechos humanos». Seguidamente, el artículo 24 señala que «La Defensoría del Pueblo velará porque el Estado cumpla con las siguientes

**Previsión expresa
en la Ley de la
Defensoría**

¹ Amnistía Internacional, *Informe 2020/21: La situación de los derechos humanos en el mundo*, Londres, pp. 170-171. <https://www.amnesty.org/es/documents/po110/3202/2021/es/> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

obligaciones para proteger a las defensoras y defensores de los derechos humanos y de la naturaleza: a) garantizar las condiciones para que las personas defensoras de derechos humanos realicen sus actividades libremente; b) no impedir sus actividades y resolver los obstáculos existentes a su labor; c) evitar actos destinados a desincentivar o criminalizar su trabajo; d) protegerlas si están en riesgo; y, e) investigar, esclarecer, procesar y sancionar los delitos realizados en su contra, así como garantizar la reparación integral con absoluta independencia e imparcialidad». El artículo 22 de la misma ley establece una serie de mecanismos de protección, ampliados por la Resolución 009-DPE-CGAJ-2020 de 12 de marzo de 2020², pero ninguno específico sobre la materia.

2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Consejos de Defensores de DD. HH.

El artículo 28 de la ley establece que la Defensoría del Pueblo normará las atribuciones del consejo. La Resolución 057-2020 FD/CGAJ norma las personas integrantes, estableciendo directrices para el Consejo Defensorial Nacional y los consejos defensoriales provinciales. La Resolución 057-DPE-CGAJ-2020, que lleva por nombre «Reglamento para la Conformación y Funcionamiento de los Consejos de Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos y de la Naturaleza, así como de los Consejos Consultivos de los Mecanismos de la Defensoría del Pueblo», encarga su ejecución a los delegados provinciales y a los directores de los mecanismos de la Defensoría del Pueblo³. Estos consejos de defensores y defensoras de derechos humanos, conformados a nivel provincial por doce personas cada uno «con trayectoria en la prevención, promoción y defensa de los derechos humanos y la naturaleza, que representarán a cada uno de los sujetos de derechos conforme lo hace la estructura de los mecanismos nacionales de prevención y protección de derechos de la institución y uno en razón a la temática de transparencia y lucha contra la corrupción», tienen como función «a) formular propuestas que mejoren los procesos de promoción y protección de los derechos humanos y de la naturaleza en la Defensoría del Pueblo; b) generar alertas fundamentadas sobre situaciones de vulneración de derechos humanos y de la naturaleza; y, c) contribuir a la identificación de las violaciones a los derechos humanos, colectivos y de la naturaleza, patrones de vulneración y situación de defensoras y defensores».

² https://www.dpe.gob.ec/wpcontent/dperesoluciones2020/resolucion_009.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³ https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2020/resolucion_057.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

Por su parte, el Plan Estratégico Institucional 2020-2024, en su objetivo cuarto establece el articular acciones tendientes a lograr un relacionamiento estratégico para la atención de grupos en situación de vulnerabilidad, poniendo énfasis en el relacionamiento con los consejos defensorial, organizaciones de la sociedad civil, colectivos sociales, entre otros.

En el marco de sus competencias y dentro del relacionamiento con la sociedad civil, ONG, defensoras y defensores de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo de Ecuador reconoce y garantiza la participación ciudadana en forma individual y colectiva, considerando los siguientes fundamentos: la protección de derechos se ejerce en pleno diálogo con las personas o colectivos afectados por las violaciones y con defensores y defensoras de derechos humanos y de la naturaleza; la promoción de derechos humanos y de la naturaleza se construye con la participación de las organizaciones de la sociedad civil; la necesidad de proteger a las defensoras y defensores reconociendo su trabajo y promoviendo la importancia de su gestión para la democracia; la importancia de garantizar el acceso a la información pública como base de un efectivo proceso de rendición de cuentas; y la necesidad de fortalecer a la sociedad civil a través de la construcción de espacios de articulación entre sociedad y Estado.

En este contexto, durante el periodo 2018-2020, se generaron las siguientes actividades significativas con los consejos de defensoras y defensores de todas las provincias:

- Creación de un sistema en línea (<http://consejo.dpe.gob.ec>) para que los consejos provinciales puedan registrar distintos tipos de vulneraciones a derechos humanos y de la naturaleza, incluidos los ataques y vulneraciones que se comenten contra las defensoras y defensores en el contexto de sus actividades, como mecanismo de diagnóstico y conocimiento de la realidad de los distintos territorios.
- Construcción de una cartografía social participativa sobre vulneraciones a derechos humanos y de la naturaleza, que incluye la situación de defensoras y defensores a nivel nacional. Esto se logró con el apoyo del Colectivo de Geografía Crítica y los insumos de la plataforma. La construcción de los mapas y la situación de las defensoras de derechos humanos fue uno de los ejes del evento *Tiempo de Derechos* que se llevó a cabo en la semana del 10 de diciembre de 2019, en cada una de las provincias conmemorando los 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Reconocimiento a cinco mujeres que durante el 2018 demostraron dignidad, valentía y lucha para exigir la protección de derechos humanos, en el marco del evento *Tiempo de Derechos*, realizado en

**Plan
2020-2024:
relaciones
estratégicas**

**Participación
ciudadana en la
institución: bases**

**Actividades
destacadas:
denuncias y mapas
virtuales**

Reconocimientos

conmemoración del día de los derechos humanos. En este evento, efectuado el 12 de diciembre de 2019 se instituyó el reconocimiento anual a defensoras y defensores de derechos: *Tiempo de Derechos*, mediante Resolución 119-DPE-DD-2018. En 2018 se resolvió dedicarlo a mujeres defensoras de derechos humanos, mientras que en el 2019 se hizo entrega de reconocimiento público a organizaciones defensoras de derechos humanos a escala nacional que emprendieron una labor enmarcada en la defensa y protección de los derechos durante las manifestaciones ocurridas en octubre de 2019 y que contribuyeron a garantizar la democracia y a fortalecer el estado de derecho y justicia. Finalmente, en 2020, se entregó un reconocimiento a las personas y a las organizaciones de la sociedad seleccionadas como defensoras y defensores, quienes se destacaron por su accionar en la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de la pandemia provocada por la covid-19 en el país.

Participación social en el informe 2019

Con la finalidad de articular acciones con las defensoras y defensores de derechos humanos y de la naturaleza, la Defensoría elaboró la metodología para identificar presuntas vulneraciones de derechos, la cual contribuyó a la elaboración del *Informe anual sobre la Situación de los Derechos Humanos y de la Naturaleza en el Ecuador 2019*. Esta metodología constituye una herramienta estandarizada de aplicación territorial para diagnosticar y examinar las diversas situaciones de presunta vulneración de derechos a nivel nacional. La aplicación de la herramienta estuvo a cargo de las delegaciones y coordinaciones zonales a nivel territorial y fue coordinada de manera participativa con los consejos de defensoras y defensores de derechos humanos y de la naturaleza, a nivel nacional y provincial, en tanto son instancias que promueven la articulación y participación activa de la sociedad civil.

3. AUTOPROTECCIÓN

Ante los distintos obstáculos que ha tenido que enfrentar la Defensoría del Pueblo de Ecuador para cumplir con su misión, se identificaron situaciones de riesgo que afectan su accionar. En consecuencia, se definieron y adoptaron las siguientes medidas:

Informes en redes internacionales

- Presentación de informes a las redes de instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos a nivel regional y global (FIO, GANHRI e ILO) sobre la situación por la que atravesaba la Defensoría del Pueblo en 2020 debido a circunstancias sociales y políticas derivadas de la pandemia, de las cuales se han recibido muestras públicas de apoyo.

- Publicación de comunicados oficiales, notas de prensa y noticias en redes sociales, página web institucional y medios de comunicación aclarando la posición institucional sobre la necesidad de instaurar un sistema de protección eficiente que garantice el desenvolvimiento de defensoras y defensores de derechos humanos, para conocimiento de la opinión pública.

Denuncia en los medios

7. EL SALVADOR

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
3. AUTOPROTECCIÓN.

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

La PDDH, como Institución Nacional de Derechos Humanos, ha establecido líneas de trabajo sobre la tutela y promoción de derechos y libertades fundamentales, mismas que se encuentra reguladas en la Constitución de la República, ley orgánica y demás reglamentación referida a sus funciones institucionales. El mandato conferido para la protección de derechos humanos es variado y puede comprender desde la supervisión directa de los actos de Administración pública, el monitoreo permanente, la activación de instancias, la presentación de recursos, requerimientos de informes, emisión de medidas cautelares como mecanismos de protección, la formulación de conclusiones y recomendaciones, opinión sobre proyectos e iniciativas legales, etc.

Una vez resuelta la iniciativa de investigación de presuntos hechos violatorios de derechos humanos, la Procuraduría verifica el cumplimiento de los deberes del Estado con relación a los hechos y su investigación, tomando con especial consideración la calidad de defensora o defensor de derechos humanos de las víctimas; a partir de dicho reconocimiento, debe considerarse en su abordaje la condición particular de vulnerabilidad, la calidad prioritaria de protección por parte del Estado y el carácter prioritario en el sistema de justicia.

En el devenir de su historia institucional la PDDH se ha adaptado a las exigencias que la misma realidad social le ha ido señalando para el abordaje de temas específicos que requieren de una atención especializada; es así que, a través de la incorporación en su normativa interna y organizacional, progresivamente se han ido creando en la estructura funcional del sistema de protección de derechos humanos, unidades con enfoques especializados para un trabajo más directo

Transversalidad en la actividad de la PDDH

Unidades con mayor atención a los defensores de DD. HH.

con defensoras y defensores de derechos humanos y sociedad civil, y para la promoción y protección de derechos humanos y libertades fundamentales, entre estas: la Unidad de Atención Especializada a Mujeres Víctimas de Violencia; Discapacidad y Derechos Humanos; VIH y Derechos Humanos; o Migrantes y Derechos Humanos.

Recomendaciones de protección y medidas cautelares

En diferentes momentos, la PDDH ha realizado diferentes llamados al funcionariado público, para la creación de mecanismos eficaces e integrales de protección a defensoras y defensores de derechos humanos, combate a la impunidad, acceso oportuno a la justicia y formación adecuada de los funcionarios y funcionarias del Estado; ello en congruencia con las obligaciones que en virtud del Derecho internacional de los derechos humanos, se imponen a los Estados y que el Estado salvadoreño no está exento¹. Asimismo, en el desempeño de las atribuciones conferidas a la PDDH y en el ejercicio de las diferentes acciones de protección institucional, se han dictado una serie de medidas cautelares al amparo del artículo 36 de la Ley de la PDDH, a favor de organizaciones y personas defensoras de derechos humanos.

2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Mesas temáticas como mecanismos de participación

En sus diferentes líneas de trabajo, la PDDH ha constituido mesas temáticas compuestas por actores de la sociedad civil, organizaciones e instituciones defensoras de derechos humanos, universidades o instituciones públicas, por medio de las cuales se construye un espacio articulado de participación ciudadana, diálogo, análisis, promoción y evaluación sobre aquellas circunstancias que atenten o promuevan afectaciones a derechos humanos. Estas mesas temáticas, adscritas orgánicamente a las diferentes procuradurías adjuntas de temáticas específicas, pretenden además constituir ese enlace directo de atención especializada con defensoras y defensores de derechos humanos, en temas de relevancia como población LGBTI, comunidades étnicas, memoria histórica, protección de periodistas, niñez, adolescencia y juventud, derechos humanos y medio ambiente, entre otros. Gracias a estos espacios cívicos de participación se establece un espacio articulado de participación ciudadana, diálogo, análisis, incidencia, promoción y evaluación sobre aquellas situaciones que atenten o promuevan afectaciones a derechos humanos.

Enfoque diferencial y eje estratégico

A través de este mecanismo de participación (mesas temáticas) y la incorporación de los manuales de calificación, sistemas de información y registros, lineamientos y protocolos de atención en áreas específicas,

¹ Pronunciamento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, en el marco del día de la Defensora y Defensor de Derechos Humanos, de 26 de octubre de 2017.

la PDDH ha ido gradualmente incorporando el enfoque diferencial en el abordaje, atención e investigación de las presuntas afectaciones a los derechos humanos. No obstante, es una labor en pleno desarrollo que requiere progresivamente seguir incorporando enfoques diferenciales en la labor de protección y promoción de derechos humanos. En este sentido, siendo la promoción de derechos humanos uno de los ejes de los planes de trabajo de la PDDH, la colaboración de organizaciones defensoras de derechos humanos resulta estratégica y de gran relevancia para su ejecución. El artículo 194.3º de la Constitución de la República reconoce la función genérica de promoción que se ejecuta por varias herramientas como foros, conferencias, conversatorios, divulgación de informes especiales, promoción del mandato conferido a la PDDH, actividades de difusión o rescate de la memoria histórica, entre otros.

La ejecución de las actividades de promoción de derechos humanos requiere de un trabajo articulado entre las diferentes dependencias que componen esta Procuraduría. La Escuela de Derechos Humanos y las delegaciones departamentales juegan un papel muy importante en esta labor y en muchas de las temáticas existe trabajo coordinado con las organizaciones de sociedad civil.

Trabajo articulado

3. AUTOPROTECCIÓN

La figura del procurador para la defensa de los derechos humanos surge como un requerimiento indispensable para el mejoramiento de la vida e institucionalidad democrática de la sociedad; sin embargo, no ha estado exenta de ataques y señalamientos que han buscado desmeritar su importancia en la sociedad actual, así como la labor que desarrolla en la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales.

La ausencia de mecanismos estatales de protección específicos para las defensoras y defensores de derechos humanos constituye una deuda pendiente de asumir de parte del Estado y obliga a girar las directrices necesarias y generar estrategias al interior de la misma PDDH, que permitan evaluar riesgos, amenazas y factores críticos latentes en razón de la labor de defensa de los derechos humanos que se desarrolla. Una de estas estrategias es el Sistema de Alerta Temprana (en desarrollo) para la prevención de conflictos sociales, que permitiría a la institución contar con la información por parte de la OSC de manera oportuna para la detección temprana de posibles fuentes de conflictos en lugares focalizados y anticiparse a la afectación de derechos humanos, identificando niveles de conflictividad y las respuestas institucionales.

Ausencia de mecanismos específicos de protección; proyecto de Sistema de Alerta Temprana

8. ESPAÑA

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
3. AUTOPROTECCIÓN.

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

En la institución del Defensor del Pueblo de España, el Área de Seguridad y Justicia se ocupa de la protección de los derechos de los defensores de derechos humanos. No existen informes generales del Defensor del Pueblo o mecanismos de protección *ad hoc* elaborados a favor de los defensores de derechos humanos, sino que el Defensor, por mandato constitucional, tiene asignada la defensa de los derechos fundamentales reconocidos a todos los españoles, es decir, posee de forma inherente a su cargo la función de proteger a toda persona y salvaguardar sus derechos. Para ello, en el ejercicio de sus funciones, el Defensor puede formular recomendaciones y sugerencias a las Administraciones Públicas para que se modifiquen interpretaciones de normas o determinadas actuaciones, estando incluso legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Función inherente

En cuanto a la protección de defensores de derechos humanos, mencionamos algunas actuaciones llevadas a cabo por el Defensor en el marco de la Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, conocida por sus detractores como «ley mordaza» por ser considerada muy represiva en determinados aspectos. En primer lugar, en junio de 2015, el Defensor del Pueblo formuló recomendaciones a la Administración en materia de registros corporales externos, ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, manifestación e información y rechazo en frontera de personas migrantes y solicitó la elaboración urgente de instrucciones dirigidas a los funcionarios de policía para la correcta aplicación de la norma, al mismo tiempo que se mantenía a la espera del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el recurso

Críticas a la llamada «ley mordaza»

de inconstitucionalidad, no suscrito por el Defensor, al considerar este que era suficiente con que ya lo plantearan otros sujetos legitimados, y que se resolvió estimando inconstitucionales la aplicación en cierto sentido de los preceptos contenidos en los artículos 36.22 y 23; 37.3 y 7 y disposición final primera.

A continuación, en febrero de 2017, en el informe anual del Defensor de 2016 se cuestionó la aplicación del régimen sancionador de la citada ley, haciendo alusión a tres multas a periodistas que realizaban labores informativas, denunciados por desobediencia a los agentes, por el uso no autorizado de imágenes de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y por resistencia a la autoridad al negarse a borrar fotografías tomadas en un accidente laboral, respectivamente. En ese informe se sostiene que «[E]l ejercicio de un derecho constitucional no puede nunca ser objeto de sanción».

En marzo de 2018, en el marco del informe anual de 2017, el Defensor del Pueblo vuelve a criticar la Ley de Seguridad Ciudadana, considerando que había que reforzar las garantías a la hora de aplicar la ley y que debía tenerse en cuenta todas las recomendaciones hechas para la reforma de la norma que se tramitaba en el Congreso, a la vista de todos los casos de sanciones en manifestaciones y a periodistas. Durante todo el 2018 el Defensor siguió haciendo recomendaciones a diferentes Administraciones Públicas para mejorar la aplicación de la ley, aunque consideraba que urgía la reforma y la derogación de los aspectos más polémicos de la norma.

En ese mismo año, 2017, el Defensor abrió también una actuación de oficio para conocer la situación del periodista sueco-turco Hamza Yalçın, que fue encarcelado en España en el marco de un procedimiento de extradición pasiva solicitada por Turquía, donde, tras el decreto del Estado de Emergencia y la suspensión de la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se utilizaba la falsa acusación de dirigir desde el extranjero un grupo terrorista cuyas siglas no se correspondían con ninguna organización, todo ello con el fin de acallar a la oposición. Finalmente, este periodista fue puesto en libertad.

Por último, destacamos que en octubre de 2019 el Defensor escribió una carta a la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa, quien se interesaba por las actuaciones de grupos muy violentos en Cataluña, que dejaron centenares de heridos, alterando severamente la vida cotidiana y el ejercicio de los derechos fundamentales. Respecto de ello el Defensor aclaró que el mantenimiento de la seguridad pública constituye un verdadero servicio público atribuido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, quienes deben defender los derechos de los ciudadanos en condiciones extremadamente difíciles con la proporcionalidad exigida a quien ostenta el monopolio en el uso de la fuerza, siendo su actuación muy necesaria y digna de reconocimiento.

En relación con los actos, que pretendían justificarse con la crítica a la sentencia del Tribunal Supremo que condenaba a determinados

**Defensa de
periodista
encarcelado**

**Cataluña:
proporcionalidad
policial y apoyo a
periodistas**

representantes políticos por delitos de sedición, el Defensor afirma que una legítima discrepancia debe expresarse siempre de forma pacífica ejerciendo libremente el derecho de manifestación y que los hechos acaecidos y enjuiciados por el Tribunal Supremo suponen una enorme fractura de la convivencia; la alteración del orden público al atacar no solo a los agentes, sino también a periodistas y trabajadores de los sectores más vulnerables de la sociedad y, en definitiva, la quiebra de los principios democráticos de nuestro Estado de Derecho, que tiene garantías procesales equivalentes a las existentes en las democracias más avanzadas, con el consiguiente daño a la reputación de España en el ámbito internacional, al tratar de ocultar la verdad de lo sucedido. Por esto y a modo de conclusión, podemos mantener que el Defensor reivindica que no solo se proteja el orden constitucional y los derechos fundamentales, sino que también se garantice la protección y la seguridad de los informadores en el libre ejercicio de su importante función como defensores de derechos humanos.

2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

El Defensor puede actuar de oficio y abrir actuaciones o consultas sin esperar a la recepción de una queja. Cualquier ciudadano, español o extranjero, independientemente de su edad o de su situación legal en España puede acudir al Defensor del Pueblo. Ello incluye a personas que residan fuera de España, a personas incapacitadas legalmente, a las internadas en un centro penitenciario o de reclusión y, también, a asociaciones o cualquier otra persona jurídica. Por tanto, cualquier persona, sin restricción, y de manera individual o colectiva está legitimada para dirigirse al Defensor presentando una queja o pidiendo que interponga un recurso de inconstitucionalidad o de amparo ante el Tribunal Constitucional y solicitar su intervención, que es gratuita, cuando consideren que la actuación de la Administración Pública española o sus agentes han vulnerado sus derechos.

**Acceso al Defensor:
amplia legitimación**

De otra parte, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, «el Defensor del Pueblo, para el mejor ejercicio de sus funciones [...] ejercerá la alta coordinación entre sus propias competencias y las atribuidas a los órganos similares que puedan constituirse en las comunidades autónomas» y «podrá solicitar la colaboración y auxilio» de dichos órganos, no pudiendo delegar en estos las competencias constitucionalmente atribuidas.

**Colaboración
institucional,
nacional e
internacional**

De esto interesa sustraer la idea de que el Defensor del Pueblo de España, en ejercicio de sus competencias, puede establecer relaciones de colaboración con defensores autonómicos a la hora de velar por la protección de los derechos fundamentales. Del mismo modo, el Defensor

**El Defensor como
INDH**

desarrolla relaciones de colaboración y asistencia técnica con las instituciones nacionales homólogas de otros Estados y con la defensora del pueblo europeo; de hecho, España es miembro de organizaciones tales como la Association of Mediterranean Ombudsmen (AOM), el International Ombudsman Institute (IOI) y, por supuesto, la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).

Finalmente, el Defensor del Pueblo es la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) en España. En otras palabras, el Defensor del Pueblo ha sido la institución elegida en España para encargarse de proteger y promover los derechos humanos en nuestro país y representar a España en esta materia ante las Naciones Unidas (ONU). Por su parte, la ONU reconoce de manera oficial al Defensor como institución protectora de derechos humanos.

Como INDH, el Defensor está encargado de la promoción y el seguimiento de la aplicación eficaz de la normativa internacional de derechos humanos en el plano nacional, realizando funciones tales como proteger y prevenir de la tortura y los tratos degradantes; promover todos los aspectos del Estado de Derecho; fomentar la eficacia de los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil; contribuir a que los medios de comunicación sean más dinámicos y reactivos; garantizar un sistema escolar con programas de educación en derechos humanos en todos los niveles; y, en definitiva, fomentar una sociedad basada en el respeto universal de los derechos humanos.

Además, en relación con esto, el Defensor mantiene contacto frecuente con la ONU para el desarrollo de relaciones internacionales de colaboración, facilitando el seguimiento periódico de la situación en España de los derechos humanos.

Sin embargo, para actuar con eficacia y ser reconocidas por la comunidad internacional no basta solo con ser una institución reconocida por la ONU, sino que, en calidad de INDH, debe adherirse a los criterios estipulados en los Principios de París de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1993, unos Principios que contienen las exigencias generales de las INDH, sobre su competencia y responsabilidades, composición, garantías de independencia y de pluralismo y sobre los métodos de funcionamiento, con otros principios adicionales.

La Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), en colaboración con la Oficina del ACNUDH, reconoce de manera oficial al Defensor como una Institución de Estatus A, otorgándole la máxima calificación. Ello significa que el Defensor del Pueblo en su estatuto y funcionamiento, realiza un pleno cumplimiento de los Principios de París. En concreto, la ONU garantiza que el Defensor del Pueblo es una institución acorde con la Constitución, que posee un mandato amplio para promover y proteger los derechos humanos, que cuenta con la plena independencia formal y funcional, que representa todos los aspectos de la sociedad, que posee los recursos adecuados y autonomía financiera, que tiene libertad para abordar

cualquier problema de derechos humanos, que presenta un informe anual sobre la situación nacional de derechos humanos y que establece relaciones de cooperación con actores nacionales e internacionales.

3. AUTOPROTECCIÓN

Como se expone en el epígrafe 9.2.1 de la segunda parte del presente informe, el Defensor del Pueblo en España está respaldado por un marco jurídico que le permite actuar con total autonomía y seguridad. Su labor y su rol público están recogidos en la Constitución española, y además cuenta con su propia ley: Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo.

El artículo 7 de la Ley del Defensor del Pueblo garantiza su independencia, el artículo 6.1 puntualiza que el Defensor no está sujeto a ningún tipo de mandato imperativo, y el artículo 6.2 hace mención a la inviolabilidad del Defensor en el desempeño de su actividad. Como alto comisionado de las Cortes Generales, el Defensor del Pueblo es una institución prestigiosa y su misión es muy respetada tanto por las instituciones públicas, como por la propia ciudadanía. Además, el artículo 502.2 del Código Penal castiga como reo de desobediencia a la autoridad que niegue o dilate indebidamente el envío de los informes que el Defensor solicitare o dificulte su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación. El Defensor del Pueblo en España no sufre ataques en la realización de sus tareas constitucionales y cuenta con las garantías legales y públicas necesarias para poder llevar a cabo su mandato con total libertad y de manera segura.

**Inexistencia de
ataques al Defensor**

9. GUATEMALA

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
3. AUTOPROTECCIÓN.

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Desde su fundación, la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) recibe y gestiona denuncias de ataques contra personas defensoras, hace investigación temática e informes a mecanismos internacionales de protección. Asimismo, acompaña a personas defensoras a la presentación de denuncias ante los órganos competentes o a audiencias judiciales y media en situaciones de conflicto para evitar mayores violaciones a derechos humanos.

Diversos frentes de actuación

El 4 de octubre de 2019 el PDH creó la Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (DPDDH-P) (Acuerdo de Secretaría General 093-2019), como unidad especializada para el abordaje temático de las situaciones violatorias de derechos humanos relacionadas con estas dos poblaciones. Para el desarrollo de sus funciones, coordina con otras defensorías (temáticas) y auxiliaturas (representaciones territoriales del PDH).

Unidad especializada

Según establece la ley reguladora de la institución, la PDH debe presentar anualmente un informe al Congreso de la República. Desde 2003 hace referencia explícita a la situación de defensores de derechos humanos y, a partir de 2007, lo incluyó como apartado específico. En 2005 presentó su primer informe temático sobre la situación. En 2019 se publicó, conjuntamente con OACNUDH, el informe *Situación de las Personas Defensoras de Derechos Humanos en Guatemala: entre el compromiso y la adversidad*. Desde 2020, la DPDDH-P ha realizado supervisiones y monitoreos a instituciones del Estado responsables de la protección a personas defensoras y periodistas, emitiendo recomendaciones en cada informe. Dentro de ello, ha dado seguimiento para el impulso de la Política Pública de Protección a Personas,

Informes y recomendaciones

Comunidades y Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos (PPDDH) y del Programa de Protección a Periodistas.

**Iniciativa legal
y Sistema
Interamericano**

En 2006 apoyó la iniciativa de Ley de protección y dignificación de los defensores de derechos humanos, que no fue aprobada por el Congreso.

Desde 2002 se registran solicitudes de medidas cautelares ante la CIDH y, desde 2008, peticiones ante el Sistema de Casos de la CIDH.

**Casos: derecho de
manifestación y
discurso del odio**

La PDH ha utilizado la Ley 1/86, de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad, para proteger los derechos de manifestación y reunión, fundamentalmente para garantizar que las personas puedan salir a las calles sin ser reprimidas.

El 27 de agosto de 2013, el PDH emitió una resolución en el expediente REF.EXP.ORD.GUA.8184-2012/DCP¹, con sanción moral al director de la Fundación contra el Terrorismo, Ricardo Rafael Méndez Ruiz, señalando que violaba los derechos de defensores de derechos humanos, al realizar comentarios amenazantes y agresivos, recomendándole abstenerse de dichos señalamientos y difundir un discurso de odio.

2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

**Relación fluida con
la sociedad**

La PDH reconoce en las y los defensores de derechos humanos aliados naturales para la promoción, divulgación y protección de los derechos humanos, por lo que mantiene relaciones fluidas de comunicación y coordinación con varias organizaciones, con particular interés en las que trabajan en la protección a defensores.

**Promoción y
educación**

La Escuela de Educación en Derechos Humanos Juan José Gerardi Conedera, aunque no cuenta con un módulo específico sobre personas defensoras, con apoyo de la DPDDH-P ha impartido conferencias y charlas para promocionar el derecho a defender derechos humanos y la necesidad de protección a quienes los defienden. Tiene listo un curso completo de formación para personal de la PDH en relación con estas dos poblaciones. A través de la biblioteca especializada en derechos humanos Gonzalo Menéndez de la Riva, se encuentran a disposición del público, documentos relacionados con derechos humanos y, particularmente, defensores de los mismos.

La PDH ha impulsado campañas de sensibilización y comunicación, a través de sus redes sociales, como «Somos Porvenir». También publica comunicados y pronunciamientos relacionados con los ataques contra personas defensoras.

¹ Acumulados: REF.EXP.ORD.GUA.8926-2012/A, REF.EXP.ORD.GUA.2061-2013/DCP, REF.EXP.ORD.GUA.2433-2013/DCP, REF.EXP.ORD.GUA.3554-2013/DCP y REF.EXP.ORD.GUA.3632-2013/DCP.

Asimismo, apoya a varias organizaciones defensoras de derechos humanos en la gestión de sus denuncias ante el MP.

Denuncias y mesas de trabajo

La PDH participa en una mesa de trabajo con organizaciones de defensores e instituciones públicas, con la finalidad de elaborar la Política Pública para la Protección de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos (PPPDDH), convocada a finales de 2016², aunque desde 2019 no se ha continuado el proceso de socialización y validación del borrador de propuesta.

3. AUTOPROTECCIÓN

Los ataques a la PDH son denunciados a través de las redes sociales de la institución y en conferencias de prensa. También se ha realizado denuncia internacional. Asimismo, se responde la información que solicita el Congreso de la República en relación con las demandas de retiro de antejuicio.

Denuncia pública

Frente a los ataques contra el PDH, se solicitaron medidas cautelares a la CIDH, en octubre 2017, mismas que fueron otorgadas. En relación con los ataques a través del bloqueo al presupuesto, el PDH ha realizado gestiones ante el Congreso, pero también ha gestionado amparos ante la Corte Suprema de Justicia³ y la Corte de Constitucionalidad⁴, misma que ha resuelto a favor de la institución, pero no se ha ejecutado la sentencia.

Acciones judiciales

² Como parte de la Sentencia de la Corte IDH en el caso Defensor de Derechos Humanos vs Guatemala, de 28 de agosto de 2014.

³ Expediente 2602-19.

⁴ Expedientes 5026-2018, 427-2019, 7331-2019 y 3278-2020.

10. HONDURAS

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
3. AUTOPROTECCIÓN.

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

El CONADEH considera a los defensores y defensoras de derechos humanos como aliado; por su importante papel social, debe velar por su vida, integridad y seguridad en el desempeño de sus tareas, teniendo presente que su actividad, como la de las defensoras y defensores de derechos humanos, está expuesta a riesgos graves. En atención a lo anterior, el CONADEH procedió a crear la «Unidad de Coordinación Interdefensorial del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) para la atención de las (os) Defensoras (es) de Derechos Humanos»¹. Coincide esta decisión con una de las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, en la cual expresó lo siguiente: «El CONADEH debería considerar priorizar a los defensores y defensoras de derechos humanos en su agenda y las quejas presentadas por ellos. Por lo tanto, con la responsabilidad de supervisar su situación y fomentar vínculos más estrechos con la sociedad civil, este debería tener un centro de coordinación designado para los defensores y defensoras de derechos humanos».

La visión del CONADEH es la interacción funcional de las actuaciones institucionales para la garantía de la protección, el respeto y la promoción de los derechos humanos, a nivel nacional. La unidad se encarga de atender, en conjunto con las oficinas departamentales y regionales del CONADEH, las peticiones o quejas que sean presentadas por defensores de derechos humanos, sin perjuicio de los

**Unidad
especializada, pero
coordinada**

¹ Dicha unidad fue creada mediante resolución SG-05-2018, de 29 de diciembre de 2018, publicado en el *Diario Oficial La Gaceta*, n.º 34.834, de 2 de enero de 2019.

procedimientos establecidos en el Protocolo para la Atención de Quejas, Orientaciones y Cuestiones Humanitarias del CONADEH y demás instrumentos que rigen el funcionamiento y accionar de la institución. La unidad está integrada por las defensorías nacionales de Niñez y Familia; Mujer; Personas con VIH y Personas de la Diversidad Sexual; Personas con Discapacidad; Personas Migrantes, Pueblos Indígenas y Afro Hondureños y Personas Adultas Mayores, y Defensoría Nacional del Medio Ambiente. La unidad actúa concertadamente con las oficinas departamentales y regionales que correspondan a los casos objeto de atención.

Más de 150 quejas anuales

En el periodo de 2015-2020, CONADEH ha atendido 931 quejas interpuestas por personas defensoras de derechos humanos. El principal número de quejas están relacionadas con el derecho a la vida e integridad personal, seguido por quejas de acceso a la justicia y debido proceso legal. CONADEH está brindando acompañamiento en casos emblemáticos en el país, en los que se han visto afectados defensores de derechos humanos, principalmente defensores ambientales.

2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Formación y apoyo a manifestantes

El CONADEH brindó acompañamiento en constantes procesos de formación a la población y en manifestaciones de protesta social, en la que participan también defensores de derechos humanos, mediando entre la población y autoridades para garantizar la integridad de las personas manifestantes, así como la responsabilidad de las autoridades en garantizarla.

Elaboración e implementación de la ley

El CONADEH impulsó y brindó su opinión para la aprobación de la Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia y abrió espacios para que diferentes organizaciones de la sociedad civil pudieran dar sus observaciones a dicha ley. Además, el CONADEH es un actor clave en la implementación de esta ley y tiene bajo su responsabilidad la acreditación de dos representantes de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos. Junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el CONADEH participa como observador en este consejo y es asesor.

Promoción de defensores comunitarios: discapacidad, mujeres, LGBTI

CONADEH trabaja a nivel local con redes multisectoriales de grupos en condición de vulnerabilidad, que son defensores de derechos humanos comunitarios. Entre los trabajos de promoción realizados con grupos de defensores de derechos humanos comunitarios pueden citarse:

- La Defensoría Nacional de Personas con Discapacidad, en coordinación con la Defensoría de la Mujer, ha establecido una alianza de cooperación en el área de formación con el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) en los temas de género y discapacidad, llevando a cabo un proceso de formación virtual a la red de mujeres defensoras, redes multisectoriales, miembros del personal del CONADEH a nivel nacional y técnicos de las organizaciones del consorcio conformado en el marco del proyecto financiado por la Unión Europea y la organización cristiana CBM para mujeres y niñas con discapacidad.
- Es importante destacar que en relación con el seguimiento y prevención de los asesinatos a personas trans y otros miembros de la comunidad LGTBI, se cuenta con la Mesa Nacional de Acceso a la Justicia para las Personas LGTBI, la cual está conformada por mesas regionales que realizan acciones de seguimiento a nivel local, contando con la participación activa de los líderes de organizaciones defensoras de derechos humanos de personas LGTBI y otros entes públicos.
- El CONADEH ha impulsado las Redes Promotoras y Defensoras de Derechos Humanos, en las que participan miembros de sociedad civil de personas con VIH, LGBTI, mujeres trabajadoras sexuales, a través de las cuales se realizan acciones de promoción y defensa de derechos humanos. Brindan capacitaciones en conjunto dirigidas a personal de salud y Policía Nacional. Estas mismas instancias promueven y gestionan quejas y denuncias en asocio con el CONADEH.
- CONADEH ha firmado un acuerdo de entendimiento con la Plataforma por el Derecho a Decidir-Somos Muchas, plataforma nacional que aglutina alrededor de 40 organizaciones de mujeres y jóvenes que defienden el derecho a decidir y la lucha contra la criminalización del aborto en Honduras. Los objetivos de este acuerdo son: incidir en la propuesta y aprobación de leyes y normativas para el acceso a los derechos sexuales y reproductivos, prevención y eliminación de la discriminación y violencia por motivos de género; incidir en tomadores de decisiones para conseguir la derogación y/o reforma de normas restrictivas y/o punitivas a favor de los derechos reproductivos y sexuales de las niñas, mujeres y otras identidades disidentes; defender y promover los derechos humanos de las mujeres y niñas, así como otros grupos en condición de vulnerabilidad a través de mecanismos y las instancias nacionales e internacionales desde un enfoque de derechos humanos; contribuir a la defensa y protección de las mujeres víctimas de criminalización por ejercer su derecho a decidir y/o sobrevivientes de violencia; y fortalecer la capacidad técnica y política de ambas partes.

3. AUTOPROTECCIÓN

Recomendaciones contra el recorte presupuestario

Las medidas de contención presupuestaria, que sufrió CONADEH en 2020 por la pandemia de la covid-19, tuvieron un impacto sustantivo en la ejecución de su presupuesto, el cual fue ejecutado básicamente para el pago de los sueldos y salarios del personal, la liquidación parcial de gastos subrogados (alquileres, internet, vigilancia y aseo), el pago de costos fijos y operativos de la institución y otros. Esta situación alteró la ejecución de actividades institucionales establecidas en la Planificación Operativa Anual tales como atención de quejas, procesos de formación y capacitación, y, particularmente, las de atención a las demandas surgidas en la emergencia sanitaria por covid-19, dengue y desastres naturales en Honduras durante 2020.

El CONADEH ha experimentado daños funcionales por la aplicación indebida e ilegal de esta medida de contención y congelamiento del presupuesto, agudizada por la falta de respuesta de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas a las comunicaciones realizadas por la institución, remitidas con el fin de que se revise y elimine la arbitraria contención y congelamiento de fondos en respeto a la Constitución y la ley, y a la independencia técnica, administrativa y financiera que constitucional y legalmente tiene la institución. El CONADEH recomendó al Gobierno de Honduras, a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, eliminar la consideración de una futura e indebida contención y congelamiento presupuestario para el siguiente ejercicio fiscal 2021, similar a la aplicada en 2020, en respeto a la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y al Decreto Legislativo 171-2019, sobre las Disposiciones Generales del Presupuesto de la República para el Ejercicio Fiscal 2020. Se recomendó poner a disposición los recursos mínimos asignados por el Congreso Nacional a la institución para el funcionamiento permanente y continuo del CONADEH en la prestación de servicios públicos esenciales al pueblo durante la emergencia sanitaria nacional causada por la pandemia del covid-19, la epidemia de dengue y los fenómenos meteorológicos Eta e Iota². Se continúa exigiendo las debidas asignaciones presupuestarias y el respeto a la independencia presupuestaria del CONADEH, como uno de los factores más importantes para que la institución se posicione cada vez más como garante en la promoción y protección de los derechos humanos en Honduras e institución nacional de derechos humanos Clase A, dado que brinda servicios directos a los habitantes, ya sea en tiempos normales, en crisis o emergencias.

² Recomendaciones formuladas en los cuatro informes trimestrales presentados ante la persona titular de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, sobre el seguimiento a la ejecución física y financiera del POA-Presupuesto 2020.

11. MÉXICO

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

En enero de 2005, la CNDH creó la Quinta Visitaduría General, a la que fue adscrita la Dirección General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, que es el área que se ocupa del tema. En este sentido, con objeto de estrechar vínculos entre este organismo nacional y las personas periodistas y defensoras civiles de derechos humanos, el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos busca proporcionar atención personalizada a los colaboradores de los medios de comunicación y miembros de los organismos civiles de derechos humanos, con la finalidad de fortalecer la creación de un frente común en la defensa de los derechos humanos; por ello este programa tiene como principal objetivo atender las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en contra de ambos grupos, procurando con ello que las autoridades se comprometan a respetar los derechos de estos y adquirieran mayor sensibilidad ante las actividades realizadas por los periodistas y los defensores civiles.

Unidad especializada

Las actividades realizadas por la Comisión Nacional en el tema de defensores de derechos humanos de 2005 a 2020, pueden consultarse en el Portal de Informes Anuales de Actividades de la CNDH¹. Así también, resulta necesario mencionar que en 2011, el programa de agravio a periodistas y defensores civiles de derechos humanos de

Informes

¹ <https://www.cndh.org.mx/index.php/pagina/informes-anuales-de-actividades>
(Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

la CNDH elaboró el *Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*².

**Recomendación
General 25**

De igual manera, en 2016 la CNDH emitió la *Recomendación General número 25 Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos*³, motivada por el incumplimiento de las autoridades de los tres niveles de gobierno en cuanto a su obligación de proveer seguridad pública para prevenir las posibles violaciones a derechos humanos de quienes integran este grupo en situación de riesgo. Esta recomendación general fue dirigida a la procuradora general de la República, a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, a los gobernadores y al jefe de Gobierno de la Ciudad de México, al comisionado nacional de Seguridad, al presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a los secretarios de Seguridad Pública, procuradores y fiscales generales de Justicia de las entidades federativas, a los presidentes municipales, a los jefes delegacionales y titulares de las comisiones estatales de derechos humanos.

Seguimiento

Los informes antes mencionados tuvieron seguimiento. Así, se elaboró el tomo V, «Defensores civiles», del *Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH*⁴, en el que personas defensoras de derechos humanos fueron entrevistadas respecto a la *Recomendación General 25/2016*, así como al *Informe especial 2011 Sobre la Situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México*. Dicho Estudio se realizó de manera conjunta entre la CNDH y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por un convenio general de colaboración, celebrado el 30 de marzo de 2004, en seguimiento de la referida recomendación general y del informe.

**Medidas cautelares
y quejas**

Respecto a los mecanismos de protección elaborados por la institución a favor de las personas defensoras de derechos humanos, se cuenta con las medidas precautorias o cautelares, aludidas en los artículos 40 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 116-118 de su Reglamento Interno, por lo que de 2012 a 2020 esta CNDH ha realizado 216 solicitudes de medidas cautelares para proteger la vida, integridad y seguridad de los defensores civiles

² https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2011_julio_defensores.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_025.pdf. Sobre las actuaciones previas sobre protección de periodistas, puede verse CNDH y PRADPI, *Protocolo de actuación para la protección de los derechos de las personas que ejercen el periodismo*, Ciudad de México, 2017; disponible en <https://pradpi.es/es/publicaciones/libros/protocolo-de-actuacion-para-la-proteccion-de-los-derechos-de-las-personas-que-ejercen-el-periodismo>. (Consultas realizadas a fecha de cierre de este informe).

⁴ <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Estudio-Defensores-Civiles%5B1%5D.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

de derechos humanos que corren riesgos. Asimismo, en los últimos diez años la CNDH ha dado atención y tramitado 627 quejas y 18 inconformidades de agravio a defensores de derechos humanos.

2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

La CNDH es miembro permanente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el cual es un órgano interinstitucional integrado por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional, operado por la Secretaría de Gobernación. La Junta de Gobierno es la instancia máxima del mecanismo, está integrada por nueve miembros permanentes, entre los que se encuentra la CNDH. Su representación en la referida Junta de Gobierno corresponde al titular de la Quinta Visitaduría General. Por ello durante todos los años desde 2012, la institución participa en las sesiones ordinarias mensuales y de ser el caso las sesiones extraordinarias de la Junta de Gobierno del referido mecanismo. Durante 2020 se participó en doce sesiones ordinarias mensuales de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos.

La CNDH, en el Mecanismo de Protección

El acceso de las organizaciones no gubernamentales a la institución se regula en el artículo 87 de su reglamento interno, según el cual:

Acceso de las ONG a la CNDH: reglamento interno

La aplicación de las disposiciones del párrafo final del artículo 25 de la ley, se sujetará a las normas siguientes:

- I. Las organizaciones no gubernamentales podrán presentar quejas y ejercer la representación de los quejosos que así lo autoricen ante la Comisión Nacional. En el caso de que se acuda ante la Comisión Nacional a nombre o en representación de una organización no gubernamental será necesario acreditar la constitución legal, la personalidad jurídica y facultades de quienes se ostenten como su o sus representantes. La Comisión Nacional contará con un registro de organizaciones no gubernamentales en el cual se incluirán los nombres de las personas autorizadas para promover en representación de dicha organización no gubernamental.
- II. Cuando al escrito de queja se adjunten copias de los estatutos de una organización no gubernamental se analizará su contenido para determinar lo relativo a la representación legal. En caso de duda, se podrá solicitar a los comparecientes la documentación respectiva y la autorización para realizar

su registro, sin que ello obste para que el expediente de queja continúe su tramitación. Si dentro del plazo que se le señale, no se acreditan las circunstancias anteriores, la queja solo podrá ser admitida a título personal por quien o quienes la hayan suscrito, siempre y cuando su contenido se hubiere ratificado. Del mismo modo, el escrito de queja de cualquier organización no constituida legalmente se entenderá promovido solo por la o las personas que lo hayan suscrito o marcado su huella.

- III. Los casos en que las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas pueden formular denuncias ante la Comisión Nacional comprenden las violaciones a los derechos humanos en los centros de reclusión de adultos y de menores.

**Interpretación
amplia del
reglamento**

No obstante, en una interpretación de la ley conforme al principio pro persona, se aplica la norma más amplia y protectora para estas personas defensoras de derechos humanos cuando no cuentan con instrumento notarial, observando para ello lo preceptuado en el numeral 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en el ámbito jurídico doméstico, y por cuanto hace a los tratados internacionales, la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, que identifica a los defensores de los derechos humanos como individuos o grupos que actúan para promover, proteger o luchar por la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales por medios pacíficos.

**Sensibilización y
capacitación**

Otra de las dimensiones fundamentales de la estrategia de defensa de los defensores ha sido la impartición de capacitaciones y campañas de concientización en diversas instituciones del Estado mexicano, así como con el público en general. Las acciones de promoción son indispensables para la difusión y consolidación de la cultura de respeto y protección de los derechos humanos de personas defensoras y periodistas. Son acciones preventivas, que permiten la creación de un frente común en la defensa de la libertad de expresión y el derecho a defender derechos humanos. De manera particular, de noviembre de 2019 a 2020, se realizaron nueve capacitaciones a distancia con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México en el marco de la tercera sesión del comité de esa comisión, beneficiando a un total de 145 personas defensoras de derechos humanos. De igual manera, se impartió el curso a distancia «Derecho a Defender los Derechos Humanos» en colaboración con el Instituto de la Juventud, con el que se benefició a 44 integrantes del público en general; y se llevó a cabo el conversatorio «Periodistas y periodismo: retos y desafíos» en el que se benefició a 125 periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

12. PANAMÁ

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

La Defensoría del Pueblo de Panamá cuenta con una sede central y catorce oficinas regionales a nivel nacional, que se encargan de velar por la protección de los derechos humanos de toda la población. Para la atención de los casos en primera instancia se ha designado a la Dirección de Orientación al Ciudadano y a las oficinas regionales, que cuentan con una Oficina de Coordinación de Regionales, ubicada en la sede central.

Estructura interna

En cuanto a la tramitación y seguimiento de los expedientes de quejas por la posible vulneración de los derechos humanos, acorde a la temática en específica, se cuenta con la Dirección de Protección de los Derechos Humanos, la Dirección de Unidades Especializadas y la Dirección de Protección de los Derechos de la Mujer.

En cuanto al seguimiento de acciones presentadas a nivel regional y universal, se realizan a través de la Dirección de Relaciones Internacionales, cuando el mismo sea solicitado por la persona usuaria. La Defensoría del Pueblo de Panamá, en los últimos años ha participado de las sesiones y audiencias realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde ha presentado informes relacionados a la situación de los derechos humanos en Panamá, tanto en materia de defensores de derechos humanos, como aquellas relacionadas a los flujos migratorios.

Acción internacional

2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Mandato legal de colaboración con ONG

El artículo 4.9 de la Ley 7 de febrero de 1997 dispone entre las principales atribuciones de la INDH el establecer comunicación permanente con organizaciones no gubernamentales para la protección y defensa de los derechos humanos y celebrar convenios de cooperación con organizaciones no gubernamentales, nacionales, extranjeras e internacionales. Esta interacción se desarrolla a través de la implementación de metodologías y técnicas, como las campañas promocionales de radio y prensa escrita, así como con la coordinación de talleres y proyectos en conjunto con estas organizaciones.

Plan de Acompañamiento Ciudadano (manifestaciones)

La Defensoría del Pueblo creó mediante la Resolución N° DDP-AJ-01-2021, de 25 de enero de 2021, el Plan de Acompañamiento Ciudadano (PAC), a fin de observar las manifestaciones, protestas y demás formas de acción ciudadana con la presencia de los oficiales de derechos humanos de la entidad. Este plan está bajo la coordinación de la Dirección de Orientación al Ciudadano, cuyo objetivo principal es ejercer un rol preventivo, fiscalizador y protector de los derechos humanos de la población que participe en acciones de movilización ciudadana. El PAC, busca servir de canal de comunicación entre los manifestantes y las autoridades, así como también atender y propiciar en la medida de lo posible vías alternas para la solución del conflicto. La actuaciones y funciones del PAC estarán apegadas a las «Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas Sociales», desarrollados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en conjunto con Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Defensorías del Pueblo de la región.

Acciones conjuntas en sensibilización y capacitación

La Defensoría del Pueblo de Panamá, ha realizado acciones en conjunto con defensoras y defensores de derechos humanos, siendo una de estas actividades, un evento organizado en conmemoración del Día Internacional de los Derechos Humanos. Dicho evento se organizó en conjunto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y en el cual participaron distintas organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos.

La Defensoría se mantiene de manera constante en interacción con las organizaciones de la sociedad civil, mediante reuniones, proyectos en conjunto, foros, seminarios, conferencias virtuales. De igual manera se coordinan actividades, con la finalidad de abordar temas que aquejan a la población en general. En especial, se ha trabajado e interactuado con grupos de la sociedad civil relacionados con temas como salud, transporte, acceso a la justicia, poblaciones claves y en situaciones de vulnerabilidad, con los cuales se tiene una permanente relación. Para ello, se han realizado actividades en conjunto que permiten abordar la protección efectiva de los derechos afectados.

13. PARAGUAY

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. AUTOPROTECCIÓN.

1. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Durante el mandato del defensor Miguel Ángel Godoy Servín (elegido el 1 de noviembre de 2016), se mantuvieron diversas reuniones con organizaciones de la sociedad civil, apoyando sus demandas; entre ellas destacan:

Reuniones y apoyo a organizaciones sociales: casos relevantes

- Reunión con varias organizaciones de víctimas de la dictadura, a fin de escuchar sus inquietudes y sugerencias, con el objetivo de lograr una Mesa de diálogo y trabajo en conjunto para velar y hacer cumplir sus derechos humanos¹.
- Reunión con los líderes de los campamentos en Guahory, departamento de Caaguazú, a fin de brindar asistencia a las familias de la comunidad campesina, en la firme convicción de que para la paz no hay otro camino que la misma paz. Una parte de las familias están reubicadas, pero quedan otras que requirieron el apoyo de la institución².
- Reuniones con la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) y otras organizaciones civiles. El Defensor del Pueblo agradeció públicamente su visita y el trabajo que vienen realizando durante muchos años en la defensa y promoción de los derechos humanos en el país. Al inicio de la reunión Ayala Amarilla hizo una presentación general del informe *Derechos Humanos en Paraguay 2016*, que tuvo entre sus temas del año los desalojos forzosos, e incluyó por primera

¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Balance Anual de Gestión Pública*, 2016.

² DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Balance Anual de Gestión Pública*, 2017.

vez un reporte sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos. Precisamente sobre estos dos aspectos manifestó su especial preocupación a raíz del aumento de la violencia en los procedimientos policiales y el hostigamiento contra las personas y organizaciones que defienden los derechos humanos³.

- Comunicado de repudio contra la violencia y muerte de niños indígenas, a través de la delegada de Caazapá y conjuntamente con la Asociación Indigenista del Paraguay, en relación con el hallazgo de una niña indígena descuartizada y hallada en una mochila, en la zona de la terminal de ómnibus de la ciudad de Asunción y de otros casos de violencia contra niños en Paraguay, instando a la población en general a implementar prácticas de tolerancia y aplicar políticas públicas a favor de los pueblos indígenas⁴.

Colaboración en proyecto de ley

A través de la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación, se realizaron propuestas de convenios interinstitucionales con la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Educación y Ciencias, la Gobernación de Misiones, el Comité de Iglesias y las Universidades, conformando mesas de trabajo sobre el Proyecto de Ley del Archivo General de la Nación⁵.

2. AUTOPROTECCIÓN

Funciones de la Defensoría

La Defensoría del Pueblo tiene como intervenciones estratégicas:

- 1) Supervisar el cumplimiento de los deberes de los responsables de la Administración pública, desde la perspectiva de su sometimiento a la Constitución Nacional y a las leyes, dentro del ámbito del deber de cooperación que la Carta Magna exige a todos los organismos públicos con la Defensoría del Pueblo.
- 2) Ejercer la defensa de los ciudadanos y consumidores, al supervisar la adecuada prestación de los servicios públicos y esenciales. En estos casos, los usuarios deben plantear su reclamo primero ante la empresa que provee el servicio y, luego al organismo supervisor. Si en estos procedimientos no se respetan los derechos de los usuarios, se podrá acudir a la protección que ofrece la Defensoría del Pueblo.
- 3) Promover acciones de tutelas, promocionar mecanismos de acceso a la justicia bajo el principio del debido proceso,

³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Balance Anual de Gestión Pública*, 2017.

⁴ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Balance Anual de Gestión Pública*, 2019.

⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Balance Anual de Gestión Pública*, 2018.

elevando recomendaciones positivas, y representando intereses colectivos para el respeto y cumplimiento de garantías y derechos constitucionales y legales.

- 4) Trabajar para rescatar, preservar y difundir documentos, testimonios, los sitios históricos y de conciencia vinculados al reciente pasado autoritario, de manera a evitar la repetición de graves y masivas violaciones a los derechos humanos, a través del impulso al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Verdad y Justicia.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Defensoría, a través de los servicios sociales de calidad que brinda, contribuye gradualmente a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. El Plan Estratégico Institucional de la Defensoría se encuentra diseñado en el marco del Plan Nacional, lo que permite a la Defensoría actuar como observadora de los derechos humanos, a fin de identificar las debilidades del sistema y presentar propuestas de mecanismos de protección y defensa de los derechos fundamentales, sugerir alternativas de solución a los problemas suscitados, y de esta manera, lograr el objetivo de mejorar la calidad de servicios de la Administración Pública⁶.

⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Balance Anual de Gestión Pública*, 2019.

14. PERÚ

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
3. AUTOPROTECCIÓN.

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

La Defensoría del Pueblo de Perú, a través de sus oficinas y módulos defensoriales, ha venido atendiendo casos de personas que, pese a no usar la categoría de personas defensoras de derechos humanos, realizan labor de promoción y defensa de derechos humanos. A partir de 2017 la Adjuntía para los Derechos Humanos y Personas con Discapacidad (ADHPD) asume como una de sus líneas temáticas el tema de las PDDH a fin de realizar seguimiento a la implementación de políticas públicas que garanticen a los defensores de derechos humanos ejercer su labor de manera pacífica. Labor que viene desempeñando de manera coordinada con otras adjuntías y programas, dependiendo del derecho que se defiende.

Con relación al seguimiento de la implementación de políticas públicas, la ADHPD, participó en la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, así como en las mesas de trabajo organizadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para la aprobación del Protocolo para Garantizar la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos (Resolución Ministerial 0159-2019-JUS), advirtiendo la necesidad de crear un Mecanismo intersectorial vinculante para los organismos del Estado, lográndose aprobar posteriormente el Decreto Supremo 004-2021-JUS, que crea el Mecanismo intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos, que vincula a ocho sectores del Ejecutivo.

También la DP emitió opinión técnica respecto de dos proyectos de ley sobre personas defensoras, señalando la necesidad de contar con un mecanismo que vincule no solo a los diferentes sectores del Ejecutivo, sino también al Ministerio Público, Poder Judicial, Contraloría General

Estructura interna

Participación en la elaboración de planes, leyes y protocolos

de la República y los gobiernos regionales y locales, y además considere la participación de las organizaciones defensoras de derechos humanos.

Asimismo, a fin de mejorar la atención de las solicitudes de garantías personales presentadas por las PDDH, por parte de Prefectos y Subprefectos, se recomendó al sector interior, aprobar lineamientos o mecanismos para una debida atención. Ante dicha recomendación la Dirección de Gobierno Interior del MININTER, dictó la Resolución Directoral 054-2021-IN-VOI-DGIN28, que aprobó el Protocolo 001-2021-IN-VOI-DGIN Protocolo de Atención para el Procedimiento de Garantías Personales a las Personas Defensoras de los Derechos Humanos.

**Colaboración con
la Fiscalía y con el
Poder Judicial**

También se recomendó a la Unidad de Protección de Víctimas y Testigos del Ministerio Público, la aprobación de lineamientos o mecanismos que acojan de forma rápida, y en todo el país, a las PDDH y sus familias que sean víctimas de delitos. Posteriormente, la Fiscalía de la Nación, publicó la Resolución de la Fiscalía de la Nación 461-2021-MP-FN, disponiendo conformar la «Comisión encargada de proponer estrategias o mecanismos de trabajo que facilite el acceso a la justicia de las defensoras y defensores de derechos humanos, ayude al personal fiscal a obtener mejores resultados en los casos de investigación vinculados con la transgresión de los derechos de dichos grupo de personas, así como el monitoreo y seguimiento de los referidos casos», comisión a la que se viene proporcionando información sobre los asesinatos de los defensores y defensoras de derechos humanos a fin de llevar a cabo el monitoreo respectivo.

Asimismo, a la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad del Poder Judicial, se recomendó evaluar la inclusión de las PDDH entre los grupos de personas en condición de vulnerabilidad.

Informes

Con relación a la publicación de informes sobre la temática, tenemos los siguientes:

- «Reporte sobre la situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos». Documento que fue entregado al ex relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de la ONU, Michel Forst durante su visita al Perú en enero de 2020.
- En el contexto de la Emergencia Sanitaria, el informe «Situación de Personas de Especial Protección a Propósito de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria», Serie Informes Especiales 12-2020-DP¹, que contiene un acápite sobre las PDDH.

¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PERÚ, *Situación de Personas de Especial Protección a Propósito de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria*. Serie Informes Especiales 12-2020-DP. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/>

De otro lado, la DP cumpliendo con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16 («Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles») y el propósito de fortalecer la atención de casos relacionados a PDDH, emitió la Resolución Administrativa 029-2020-DP/PAD, que aprueba los «Lineamientos de Intervención Defensorial frente a casos de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos»² y la Resolución Administrativa 042-2020-DP-PAD sobre «Lineamientos de Intervención Defensorial para la atención de periodistas que investigan casos de corrupción y violaciones a derechos humanos»³.

Con relación a la atención de casos, la DP ha venido realizando diversas acciones defensoriales, entre ellas la presentación de recomendaciones e informes, al amparo de lo establecido en el tercer párrafo del artículo 17 de la LODP, así como *amicus curie* ante el poder judicial, sobre protección de derechos de las personas defensoras de derechos humanos, siendo los más resaltantes. Así, podemos citar:

- El *amicus curiae* en el proceso seguido ante el Noveno Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima sobre Nulidad de Asiento Registral de la organización «Católicas por el Derecho a Decidir», respecto del derecho de asociación de las PDDH y el deber del Estado de garantizar el ejercicio de su labor de manera asociada.
- El *amicus curiae* en el proceso seguido por el delito de difamación agravada, que se encuentra en apelación ante la Tercera Sala Penal para procesos con Reos Libres, contra la defensora ambiental Angela Lucila Pautrat Oyarzun sobre el marco jurídico de protección internacional y nacional que tienen las PDDH en el ejercicio de sus actividades de promoción y protección de derechos fundamentales; así como, sobre los derechos a la libertad de expresión y libertad de información de las personas defensoras; la criminalización como forma de ataque; y, el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales.

[uploads/2020/04/Serie-Informes-Especiales-N%C2%BA-012-2020-DP.pdf](#) (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

² Lineamientos de Intervención Defensorial frente a Casos de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos: <https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/lineamientos-de-intervencion-defensorial-para-defensores-de-derechos-humanos-resolucion-administrativa-029-2020-dp-pad.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

³ Lineamientos de Intervención Defensorial para la atención de periodistas que investigan casos de corrupción y violaciones a Derechos Humanos: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1802818/Resoluci%C3%B3n%20Administrativa%20N%C2%B0%20042-2020-DP-PAD.pdf.pdf> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

Lineamientos de intervención

Casos: en especial, intervenciones en procesos judiciales

- En el procedimiento seguido ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad-INDECOPI se recomendó analizar el caso de pedido de nulidad de marca registral dentro del contexto del ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos, que realiza el colectivo Madres en Acción.
- Se cursó oficio a la 43ª Fiscalía Provincial Penal de Lima, a fin de coadyuvar en la protección del derecho a defender los derechos humanos de una PDDH, que en el contexto de las protestas realizadas en noviembre del 2020, fue denunciado por la policía por la presunta comisión del delito de desobediencia o resistencia a la autoridad.

**Recomendaciones
generales a
las fiscalías y
ministerios**

- A las fiscalías penales del interior del país se ha venido recomendando tener en cuenta los estándares internacionales al momento de investigar casos relacionados a personas defensoras, así como la necesidad de activar mecanismos de protección como el de la Unidad de Víctimas y Testigos.
- Al MINJUSDH se le solicitó la activación de alerta temprana para las PDDH y sus familias, además de información sobre el estado de las mismas.
- A la Secretaría General del MININTER, se solicitó adoptar medidas para garantizar el derecho a la vida e integridad de las PDDH, así como informar las acciones desplegadas para la persecución y erradicación de los delitos relacionados con la tala ilegal, el narcotráfico y el tráfico de tierras, en coordinación con el Ministerio Público.

2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

**Denuncias en
medios**

La DP ha venido manifestando públicamente su preocupación, debido a que, pese al reconocimiento que brinda la Declaración de los Defensores de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, las PDDH en el Perú continúan siendo estigmatizadas, amenazadas, atacadas, perseguidas, criminalizadas y asesinadas. La institución siempre ha mantenido comunicación constante con organizaciones defensoras de derechos humanos, quienes suelen solicitar su intervención para la atención de casos de personas defensoras e incluso de sus propias organizaciones.

Respecto de la labor de promoción, la DP ha emitido diversos comunicados y notas de prensa, con la finalidad de que los diversos actores del Estado cumplan con su obligación de propiciar un entorno seguro y propicio para las PDDH. En concreto, frente a las amenazas en contra de defensores indígenas y defensores ambientales, se emitieron diversos tuits. Una buena práctica, que se ha realizado es la desplegada por la

Oficina de Ucayali, ya que mediante una Mesa de Trabajo consiguieron que los representantes de las instituciones de la región conocieran la categoría y se comprometían a emitir lineamientos para su atención.

La Defensoría ha participado en charlas, talleres y eventos ante el pedido de diferentes organizaciones a fin de dar a conocer la importancia de la labor que cumplen las personas defensoras de derechos humanos y las obligaciones del Estado en la materia. También ha participado en cursos de capacitación a líderes y defensores ambientales e indígenas en cooperación con ONG defensoras de derechos humanos, como el Fondo Social Ambiental y el Instituto DAR respecto del rol de la Defensoría del Pueblo y las PDDH.

Resalta el taller «Construcción de propuestas técnicas para políticas de protección a personas que defienden los derechos humanos», que contó con la participación del defensor del pueblo, Walter Gutiérrez Camacho; del ministro de Justicia, Vicente Zaballos Salinas, así como del anterior relator especial sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos de la ONU, Michel Forst, quien compartió las experiencias de otras latitudes y los instrumentos que podrían ser implementados en el Perú. También cabe destacar el seminario internacional sobre «El derecho a defender los derechos humanos—Estándares y retos para su efectividad en las Américas», organizado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, con el apoyo del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Protección Internacional y la Clínica Jurídica Actuar.

Talleres y cursos

3. AUTOPROTECCIÓN

La DP es consciente de que resulta incómoda para las instituciones del Estado. Es por ello que, ante los ataques, amenazas y represalias señalados en el capítulo anterior (II.15.2.2) ha venido adoptando acciones de autoprotección. Primeramente, fortaleciendo su participación en las organizaciones y organismos internacionales de derechos humanos, denunciando y visibilizando los ataques y amenazas, no solo dirigidos a la persona jurídica Defensoría del Pueblo, sino también a su titular y al personal de la institución. Por ejemplo, con relación a las agresiones a personal de la institución, por agentes policiales, durante las marchas de noviembre de 2020 contra de la vacancia presidencial de Martín Vizcarra y el presidente interino Manuel Merino, la Defensoría visibilizó lo ocurrido ante la CIDH. Ante la falta al deber de colaboración, la Defensoría ha sabido utilizar los medios de comunicación y las redes sociales y continuar con su labor.

Visibilizar y buscar apoyo internacional

Ante el recorte de su presupuesto y el deber de cumplir con su misión de defensa de los derechos fundamentales y supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal, sobre todo, a favor de la población vulnerable, la DP ha venido celebrando acuerdos

Búsqueda de recursos

de cooperación con organismos nacionales e internacionales, que han venido colaborado con donaciones que han servido para continuar y fortalecer la labor de la institución. Estos recursos han permitido la contratación de personal especializado y la adquisición de bienes necesarios para el ejercicio de sus funciones.

15. REPÚBLICA DOMINICANA

Es poco lo que se encuentra registrado en la institución con respecto al tema de los defensores de los derechos humanos. Aunque ha mantenido una relación estrecha de colaboración con personas e instituciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, no se han elaborado informes sobre su situación. El área de la institución que anteriormente se encargaba de articular el trabajo con personas e instituciones defensoras de derechos humanos era la Dirección de Tutela de Derechos; sin embargo, la misma fue suprimida y en su lugar fue creada la Secretaría General como órgano responsable de las acciones tendientes a hacer más efectiva la tutela de los derechos fundamentales.

Se han creado mesas de trabajo permanente donde coinciden los defensores de derechos humanos y el Defensor del Pueblo, con la finalidad de escuchar sus principales preocupaciones y se han creado los canales para denunciar cualquier amenaza, intimidación o trato discriminatorio con motivo del trabajo que realizan. Entre estas organizaciones se encuentran aquellas que trabajan en favor de la diversidad sexual y las migraciones, entre otras.

Colaboración con la sociedad: mesas de trabajo y canales de denuncia

16. URUGUAY

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
3. AUTOPROTECCIÓN.

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Tal como se establece en la ley, las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar denuncias por violaciones a los derechos humanos ante la institución. Aunque la mayoría de las consultas y denuncias son individuales, en algunas temáticas es más factible que la denuncia sea realizada por organizaciones sociales antes que por los individuos en solitario. Principalmente se da en situaciones en que se expresa temor por parte de las personas denunciantes, dadas las asimetrías frente a la Administración o el organismo interviniente.

Denuncias de organizaciones de la sociedad civil

Los sindicatos y entidades gremiales han presentado denuncias en situaciones de violencia policial, supuesta persecución por razones ideológicas en ámbitos de enseñanza, cuando están implicadas instituciones sanitarias, incumplimiento del debido procedimiento administrativo, violencia policial, vulneración de derechos de personas migrantes, o bien, demandas por temas ambientales, entre otras. En todos los casos, las organizaciones sociales son atendidas por el Área de Denuncias e Investigaciones y se procura servir de garantía, orientación y canalización de respuestas. En pocos casos, los denunciantes acompañados de representantes de alguna organización, prefieren firmarla individualmente y ampararse a la reserva de identidad.

En los informes anuales se destina un capítulo a las consultas y denuncias recibidas, así como las resoluciones resumidas. En estos informes no se presentan estadísticas de las denuncias recibidas desglosadas por denuncias individuales o denuncias de organizaciones sociales, es así que no se cuenta con un número promedio a lo largo de estos nueve años de cuántas denuncias fueron presentadas por organizaciones sociales. Tampoco se cuenta con la categoría «derecho a defender derechos» en los derechos identificados.

Descentralización

El área de Descentralización de la INDH amplifica las acciones principalmente en los departamentos más alejados de la capital. Ante situaciones de posibles vulneraciones de derechos humanos, desarrolla encuentros, espacios de diálogo y acciones interinstitucionales que visibilicen las dificultades de actuación de los defensores de derechos humanos en algunos lugares del territorio nacional.

Derecho a la protesta

Ante las denuncias recibidas por situaciones de violencia policial y por las solicitudes realizadas por organizaciones de la sociedad civil, en 2020 se hizo una experiencia piloto de observación de marchas para garantizar el derecho a la protesta. Es una línea que desarrollan varias defensorías del pueblo de la región, que parece importante para la protección de los defensores de derechos humanos. Se tomaron experiencias de protocolos y formularios de otros países.

2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Estructura interna para la relación con la sociedad

La INDH se organiza en áreas y en equipos de referencia temáticos (ERT), que constituyen otra herramienta para relacionarse con la sociedad civil. Tienen como finalidad desarrollar análisis, conocimiento experto, debate y posicionamiento en la agenda pública, orientados a la exigibilidad de derechos. Son los que sostienen la actividad de los grupos de trabajo que se conforman basándose en el artículo 66 de la Ley 18.446 y que funcionan en los períodos intra-asambleas nacionales de derechos humanos.

Asamblea Nacional de Derechos Humanos

Como se mencionó en II.17.2.1, el Consejo Directivo desarrolla sesiones extraordinarias o asambleas nacionales de derechos humanos, en las que participan con voz, pero sin voto, en forma conjunta, los organismos estatales sometidos al control de la institución y las organizaciones de la sociedad civil que se hayan inscrito previamente en el registro que a tales efectos lleva la INDH.

La ley impone al consejo directivo la obligación de convocar por lo menos una al año (salvo durante el primer año, que debió realizar dos). Además, está obligado a convocar otra, cuando una mayoría superior al 20 % del total de las organizaciones habilitadas para participar, lo solicite por escrito e indicando el temario a tratar.

El trámite que habilita a los representantes de las organizaciones sociales a participar en las ANDDHH se inicia con una solicitud de registro que puede diligenciarse vía correo electrónico, postal o presencial, a través de un formulario, también disponible en la página web institucional.

Una vez ingresado el trámite, el consejo directivo evalúa la solicitud y decide por mayoría sobre la habilitación de la organización. Cada organización habilitada es registrada con un número particular.

El Registro Nacional de Organizaciones Sociales está diseñado en soporte electrónico, a través de una base de datos que contiene la información relativa a cada una de las organizaciones habilitadas. Asimismo, los expedientes de solicitud de registro se archivan en formato papel. En la actualidad están habilitadas para participar 194 organizaciones.

Las organizaciones habilitadas a solicitar su registro y participar en las asambleas nacionales de derechos humanos son:

- las nacionales que estén afiliadas a una organización internacional con estatuto consultivo ante organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos o del MERCOSUR;
- las organizaciones sociales nacionales, excluidos los partidos políticos, que reúnan acumulativamente los requisitos de reconocida reputación y trayectoria en su esfera particular de competencia (especialmente aquellas cuya finalidad sea la defensa y promoción de los derechos humanos), no tengan finalidad de lucro y no estén comprendidas en ninguno de los supuestos previstos en el numeral 6º del artículo 80 de la Constitución de la República;
- las que sin contar con algunos de estos requisitos sean igualmente autorizadas especialmente por la INDH, en los términos en que esta disponga.

Hasta septiembre de 2021 estaban inscritas 321 organizaciones de derechos humanos. Desarrollan su accionar en diversos campos vinculados a los derechos humanos: infancia y adolescencia; afrodescendientes; LGTBI; libertad de expresión; migrantes; mujeres; personas con consumo problemático de sustancias; personas con discapacidad; familiares de personas privadas de libertad; personas con VIH-SIDA; descendientes de indígenas; víctimas del terrorismo de Estado; entre otros.

El Reglamento de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, establece las directrices relacionadas con el objeto, convocatoria, orden del día, integración, actas y memorias de las asambleas nacionales de derechos humanos, así como a la participación de sus distintos actores.

La Asamblea Nacional de Derechos Humanos es una instancia de rendición de cuentas del consejo directivo ante las organizaciones y organismos presentes. A la vez, también informan de lo actuado los grupos de trabajo creados en el marco del artículo 66 de la Ley 18.446¹. Los temas abordados por estos grupos han sido

¹ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18446-2008/66> (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

variados: infancia y medicalización; medio ambiente; memoria histórica; educación inclusiva y salud mental; entre otros.

Algunas organizaciones han manifestado su preocupación por algunas recomendaciones realizadas a la INDH, que no han sido tomadas en cuenta posteriormente. Esto es porque son variadas y no necesariamente cuentan detrás con una estrategia de desarrollo planificada: objetivos claros, medios a utilizar y un plazo. Para ello, la conformación de grupos de trabajo ha resultado ser una experiencia satisfactoria en la mayoría de los casos.

Otra dificultad para la participación, a veces, es la alta especialización de las organizaciones de derechos humanos, que, dependiendo de los temas de la convocatoria, prefieren participar en la instancia de rendición de cuentas del consejo directivo y no en los debates temáticos con los actores que se hagan presentes.

La INDH tiene el desafío de actualizar el registro y ver cómo poder mejorar la participación. Por ejemplo, mediante la realización de asambleas regionales y/o grupos de trabajo regionales.

3. AUTOPROTECCIÓN

Ataques en 2020

Los ataques jurídicos y políticos, amplificados por los medios de comunicación y las redes sociales afectaron la labor de la INDH principalmente en 2020 y generaron preocupación en los funcionarios y en sus directores.

Respuesta: mejor comunicación, más diálogo, menos burocracia

Frente a los ataques referidos, se tomaron medidas como las siguientes:

- Mayor participación ante los medios de comunicación para explicar las actividades realizadas, las resoluciones cuestionadas, así como responder los cuestionamientos a las decisiones de su consejo directivo. Se desarrolló una amplia agenda ante los medios de comunicación, aumentando la participación de los directores, en función de la distribución de las competencias desarrolladas por la INDH.
- Mejora en la redacción de las resoluciones, incorporando una pedagogía de los derechos humanos, respecto al proceder, así como los fundamentos de las consideraciones. Se incorporaron en su redacción referencias a pie de página sobre los artículos de la INDH. Se procuró sustituir términos técnicos difíciles de comprender para las personas comunes. En algunos casos, eso podría significar resoluciones más largas, aunque tratando de generar una mejor lectura.
- Incremento de la comunicación interna para generar mayores acuerdos en la realización de la multiplicidad de tareas que realiza la INDH, procurando destacar el

profesionalismo y la especialización en derechos humanos. Se realizaron reuniones con todo el personal, así como la información fluida y permanente sobre las diferentes situaciones que afectaran a la INDH.

- Generar ámbitos de trabajo compartidos entre sociedad civil y organismos estatales para la búsqueda de soluciones en temas en los que se experimentan brechas en el cumplimiento de los derechos. Estos espacios muestran la cooperación necesaria entre los diferentes actores, mejoran la comunicación y el vínculo a través del conocimiento directo.
- Menor burocratización de las tareas y mayor comunicación con los actores involucrados. Para ello, se procuró reforzar los oficios con llamadas telefónicas o entrevistas presenciales o por zoom.
- Comunicación en la Asamblea Nacional de Derechos Humanos. La IX Asamblea Nacional de Derechos Humanos se realizó el 25 de noviembre de 2020. En esa oportunidad el presidente en ejercicio de la INDH, el Dr. Wilder Tayler, en la rendición de cuentas del consejo directivo hizo una referencia a la coyuntura vivida por la INDH, llamó a estar alertas y agradeció a la sociedad civil las múltiples expresiones de apoyo:

En ocasiones se difundió información inexacta sobre las funciones y el alcance del trabajo de la INDH. En otros casos, se anunciaron acciones judiciales o se usó la arena parlamentaria para cuestionar a la institución. Si bien la INDH entiende que en ocasiones su accionar, por su propia naturaleza, está sujeto a debate o controversia, estas acciones dieron lugar a una reflexión al interior de la institución para explicar y mejor entender sus razones.

Algunas reacciones podrían explicarse por el hecho de que algunos de los nuevos actores gubernamentales desconocían genuinamente el rol de la INDH y debieron adaptarse a su rol de órgano de contralor. Para algunos de estos actores no estaba en el horizonte de su accionar la presencia de un organismo que pudiera —legítimamente— formular críticas públicas sobre su gestión. En estos casos la INDH debe llamarse a la reflexión sobre su rol y trabajar conjuntamente con los organismos públicos en la difusión de su mandato y competencias, así como en la constante superación de sus recomendaciones y estándares. Sin embargo, es indudable que también existen resistencias al trabajo de la INDH que difícilmente puedan adjudicarse al desconocimiento de sus competencias. A pesar de lo destacado anteriormente es un dato de la realidad que el relacionamiento de la INDH con la gran mayoría

de los órganos del Estado y sus dependencias se caracteriza por el profesionalismo, y muy frecuentemente, el intercambio fructífero².

² INDH, *Memoria de la IX Asamblea Nacional de Derechos Humanos*, realizada el 25 de noviembre de 2020. Rendición de cuentas del consejo directivo a los participantes.

17. SÍNTESIS¹

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS.
3. AUTOPROTECCIÓN.

1. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Las actuaciones de los miembros de la FIO en materia de protección de los defensores de derechos humanos (DDH) son de intensidad muy variada, como lo son los ataques sufridos contra estos en sus respectivos países. El caso de Ecuador revela bien la creciente preocupación por el tema, pues la ley reguladora de la institución, quizás por ser la más reciente (2009), incluye expresamente esta materia entre sus competencias. De cualquier modo, todas las defensorías han desplegado acciones de protección de los DDH.

Variable intensidad de la protección

Son pocas las INDH (Guatemala, Honduras, México, y en cierto modo Brasil, esta última mediante grupos de trabajo) que cuentan con oficinas especializadas, en el interior de la institución (todas ellas poseen autonomía organizativa), en la protección de los DDH; la mayoría ejercen esta función de forma transversal o dentro de una de sus oficinas temáticas, en coordinación con otras, como sucede en España con el Área de Seguridad y Justicia. Una buena práctica reseñable es la aprobación, en Perú, de unos lineamientos de intervención, a seguir por la institución en los casos de ataques a los DDH.

Escasa especialización organizativa; protocolo en Perú

Comenzando con el marco normativo, existe una crítica generalizada a las omisiones normativas en materia de protección de los DDH, de lo que se deduce que la mayoría de los miembros de la FIO defienden, previa e implícitamente, la pertinencia de una legislación específica

Marco normativo: crítica o colaboración

¹ Esta síntesis se basa en una selección no exhaustiva de las actuaciones reseñadas en los informes previos enviados por los colaboradores de las defensorías, designados por sus respectivos titulares. La falta de mención a otras actuaciones no implica que no se hayan realizado.

sobre la materia, en línea con las recomendaciones que desde hace años viene formulando la FIO sobre las personas en situación de vulnerabilidad: ante la dificultad de ejercicio o garantía de los derechos de determinadas personas, resultan exigibles acciones positivas a su favor, para restaurar la igualdad perdida, y que deben comenzar por su previsión legal. Sin embargo, dada la brevedad de sus informes, la mayoría realizan una crítica normativa bastante genérica (Bolivia, Costa Rica, Ecuador); solo en España estas críticas (seguidas de recomendaciones de modificación normativa) se concretan mejor, si bien en relación con una ley específica, la llamada ley mordaza, ahora en curso de reforma en el Parlamento español. Son más contundentes las críticas a la legislación formuladas mediante acciones judiciales contra sus restricciones o insuficiencias, consideradas estas inconstitucionales o inconventionales, como ha sucedido en Brasil (acción civil pública contra la demora en la aprobación de un plan nacional de protección a DDH) o en Bolivia (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 351/2013, finalmente desestimado por el Tribunal Constitucional).

En sentido diferente, y a causa del contexto sociopolítico o del talante de la institución, en una línea no conflictiva, sino colaborativa, en otros casos las defensorías han participado en la elaboración de leyes, planes o protocolos sobre la materia, como en Guatemala (donde la ley finalmente no logró ser aprobada), y con éxito en Honduras (constituyéndose después el CONADEH como órgano de seguimiento de la aplicación de la nueva ley), Paraguay (aunque en un tema colateral, la Ley del Archivo General de la Nación) y, sobre todo en Perú, cuya institución es referencia desde hace años en el trabajo de acompañamiento legislativo. En otros casos (significadamente, la CNDH de México), la INDH participa activamente en el mecanismo de protección legalmente previsto con anterioridad.

La actividad principal de las defensorías es la atención a las quejas presentadas por la ciudadanía, y muchas de ellas se refieren a ataques contra DDH por el ejercicio de su función. Sin embargo, solo hay datos estadísticos de este rubro en los países donde estas quejas son más frecuentes: una media de 60 casos anuales en México y de 150 en Honduras.

De entre las recomendaciones derivadas de la tramitación de estas quejas, además de las frecuentemente emitidas en Bolivia, Brasil (cuyo informe establece una detallada tipología) o Paraguay, cabe destacar los precedentes de Perú y, sobre todo, la muy importante Recomendación General 25 (2016) de la CNDH, que bien puede servir como referente, por su amplitud y detalle, para otros miembros de la FIO. En cuanto a los informes, varias defensorías vienen dedicado últimamente un capítulo independiente a la protección de los DDH en su informe anual (Guatemala, Paraguay), pero son pocas las que han elaborado un informe especial en la materia, siendo aquí de necesaria consulta los publicados en México, Paraguay y Perú.

**Quejas,
recomendaciones
e informes**

Aunque el derecho de manifestación es un derecho individual y que pertenece a todas las personas, se ejerce de modo colectivo, y de manera frecuente es protagonizado por organizaciones de la sociedad civil. Hay actuaciones interesantes al respecto en Guatemala (utilizando la ley de amparo para proteger a los manifestantes), Honduras (acompañamiento, mediación y exigencia en su caso de responsabilidad), Panamá (cuya defensoría cuenta con un protocolo específico sobre manifestaciones) y Uruguay (observación permanente de protestas ciudadanas). La justicia no termina en los derechos humanos, y a veces hay intereses colectivos de mayor peso, como la seguridad pública o el derecho a la integridad de otros: así, frente a las quejas por el trato dispensado a los manifestantes en Cataluña, la Defensoría del Pueblo de España consideró que la actuación de la policía en este caso fue proporcionada y las quejas fueron desestimadas.

Los ataques más graves a los DDH ameritan una respuesta judicial, y aquí las defensorías, aunque no pueden inmiscuirse en la actividad jurisdiccional (la mayoría de sus leyes reguladores así lo señalan), acompañan frecuentemente a las víctimas en esta sede. Así por ejemplo, se apoyan con frecuencia sus denuncias en Guatemala, El Salvador o en México, en los tres casos solicitando además a los tribunales la adopción de medidas cautelares. Por su parte, las gestiones, no propiamente judiciales, de la Defensoría de España a favor del periodista turco Hamza Yalçın contribuyeron a paralizar su proceso de extradición. En el acompañamiento judicial a los DDH cabe destacar también la amplia actividad desplegada por las defensorías de Argentina, Brasil y Perú, siendo el uso del *amicus curiae* habitual en estas tres instituciones, como buena práctica que bien podría ser replicada por otros Ombudsperson.

Protección del derecho de manifestación en Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay

Acciones judiciales: casos significativos

2. PROMOCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Todos los miembros de la FIO comienzan apoyando a los DDH mediante la atención de sus quejas, normalmente desde una concepción amplia de la legitimación para presentarlas: a título de ejemplo, la CNDH mexicana realiza una interpretación amplia de su reglamento en este punto. Paralelamente, todas nuestras instituciones actúan de oficio (Brasil y España lo destacan expresamente), lo que resulta especialmente útil cuando los DDH, por temor o desconocimiento, no ejercen su derecho de queja ante el propio Ombudsman o de recurso ante los tribunales.

Si la función de las defensorías es proteger los derechos de la ciudadanía, deberían estar en permanente contacto con ella, para evitar un nuevo despotismo ilustrado («todo para el pueblo, pero sin el pueblo») y contribuir a la profundización de nuestras maltrechas democracias (con crecientes niveles de desafección, aunque variables

Acceso a la institución y actuaciones de oficio

Mandato legal de colaboración y órganos participativos

según los países), lo que naturalmente empieza «desde abajo», y en especial escuchando y dando voz a las personas peor representadas en los procesos de toma de decisiones públicas. Debe evitarse, sin embargo, fomentar la atomización social, y para ello las asociaciones de la sociedad civil tienen un papel esencial: seleccionan y articulan las demandas ciudadanas y las trasladan a las instituciones, incluido el Ombudsman. La interacción entre Ombudsman y ciudadanía resulta de importancia capital, y en algunos países (p. ej., Panamá) la legislación aplicable obliga expresamente a ello, aunque el mandato puede considerarse implícito en todos. El país más avanzado en este punto es sin duda Uruguay, donde la ley reguladora de la INDH obliga a conformar una Asamblea Nacional de Derechos Humanos, en la que a fines de 2021 participaban 321 organizaciones no gubernamentales del país. La institución refiere que, dada la especialización temática de las propias organizaciones y la complejidad de los problemas a abordar, se han ido constituyendo grupos de trabajo sectoriales, y de esta forma se mejora el trabajo colaborativo. Como demuestra el caso de Brasil, no es necesario esperar a que la ley obligue a realizar estas colaboraciones: allí el Consejo Nacional del Ministerio Público aprobó una importante recomendación en la materia, que bien podría ser replicada por otros miembros de la FIO.

También como modelos de colaboración orgánica o institucionalizada o cuasi institucionalizada merecen ser mencionados los casos de Brasil, Ecuador y Honduras. En Ecuador tenemos los consejos de defensores de derechos humanos (que funcionan a nivel provincial y colaboran estrechamente con la defensoría) y en Honduras (donde la CONADEH despliega mucha actividad sobre el terreno y a nivel local) los defensores comunitarios, una especie de representantes de la sociedad civil local, que trabajan conjuntamente con la institución en áreas tales como discapacidad, mujeres en vulnerabilidad y personas LGBTI, y muchas otras.

El informe de El Salvador señala que la colaboración «estratégica» y el «trabajo articulado» de la PDH con la sociedad civil o la participación de ella en los trabajos de la institución es uno de los ejes transversales de su actividad, pero lo mismo podría decirse de muchas de nuestras instituciones. La colaboración del Ombudsman con las organizaciones sociales, y en particular con los DDH, adquiere variable intensidad (unas son más abiertas que otras), y se plasma en numerosas actividades conjuntas, a veces en ejecución de convenios bilaterales (p. ej., Argentina o Bolivia), pero casi siempre de manera informal. Pueden citarse a título ejemplificativo las siguientes actividades de colaboración entre el Ombudsman y los DDH:

**Formas de
colaboración
informal con la
sociedad**

- a) Elaboración de informes conjuntos entre el Ombudsman y una o varias asociaciones privadas, especializadas en derechos humanos, bien conjuntos en sentido estricto (p. ej., en Argentina,

con organizaciones campesinas y ambientales y con instituciones académicas), bien solo de la defensoría, pero con el apoyo, en su elaboración, de dichas asociaciones (p. ej., en Ecuador, para el informe anual de 2019).

- b) Talleres, seminarios, cursos de capacitación, campañas de sensibilización, actos públicos y publicaciones, bien realizados en colaboración con DDH, bien enfocados directamente a ellos: existen experiencias de interés, entre otros países, en Argentina (congresos con comunidades indígenas), Bolivia (cursos virtuales gratuitos para DDH), El Salvador (mesas temáticas), Guatemala (campañas de sensibilización en redes sociales), México (capacitaciones específicas para DDH), Perú (talleres) y República Dominicana (mesas de trabajo), entre otros.
- c) Reconocimientos a DDH y denuncias públicas de los ataques contra ellos, por ejemplo en Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú.

Por último, cabe destacar algunas acciones recientes especialmente innovadoras. La Defensoría de Bolivia desarrolla un interesante Programa de Defensores Voluntarios, donde numerosas personas, especialmente jóvenes, colaboran en el trabajo de la institución, y de esta forma ayudan a reforzar los lazos de esta con la sociedad, creando además vocaciones de futuros DDH. De otro lado, la Defensoría de Ecuador, gracias a un novedoso sistema de denuncias en línea, ha creado un mapa virtual de las agresiones sufridas por los DDH en cada territorio, lo que contribuye a poner el acento en los más afectados, y por tanto a prevenir mejor futuras violaciones de los derechos de los DDH.

Acciones especialmente innovadoras

3. AUTOPROTECCIÓN

El Ombudsman, que en este informe estamos considerando como persona jurídica defensora de derechos humanos, está siendo objeto de variados ataques, a veces de forma muy sutil e indirecta, en diversos países de la región. Extrañamente, son pocos los datos que al respecto aportan los miembros de la FIO², y no faltan quienes constatan expresamente que tales ataques no existen en su país, como por ejemplo la Defensoría de España. Como viene a afirmar la Defensoría

La mejor autoprotección: trabajar bien, comunicar bien, aliarse con los pares

² Por nuestra parte, desde la Universidad de Alcalá, el investigador del PRADPI y colaborador de este informe, Sergio Manuel Rivera Camacho, demostró en su estudio *Vulnerabilidad del Ombudsman* la existencia de ataques de diversa naturaleza a las Defensorías de Bolivia, Guatemala, Perú, Costa Rica y Uruguay; disponible en https://www.pradpi.es/documentos_trabajo/DT33_Sergio_Rivera_Camacho.pdf (Consulta realizada a fecha de cierre de este informe).

del Pueblo de la Nación Argentina, la mejor manera de autoprotección del Ombudsman es realizar un buen trabajo, con calidad técnica (la estabilidad de un personal cualificado resulta clave), comunicarlo bien (también es muy importante una buena estrategia de comunicación, tanto propia en la web y redes sociales de la institución, como buscando aliados en los medios de comunicación) y trabajar con las instituciones análogas de otros países (o del propio, como en la misma Argentina, España y México), preferentemente a través de las organizaciones de Ombudsman existentes, hecho este especialmente valorado por las Defensorías de Ecuador o España en sus respectivos informes.

Mecanismos institucionales de autoprotección

Las defensorías más conscientes de la necesidad de autoprotegerse han establecido mecanismos específicos para ello, destacándose en este punto la Estructura de Seguridad Institucional desarrollada en Brasil. En El Salvador está en proyecto la puesta en marcha de un Sistema de Alerta Temprana contra los ataques a la propia institución.

Acciones judiciales

Frente a los ataques más graves, se ponen en marcha acciones judiciales, sea en sede penal nacional (como sucedió en Bolivia, en el caso de un atentado sufrido en Cochabamba), sea en sede internacional, pues en muchos casos los ataques proceden de los mismos órganos estatales, sin que pueda asegurarse la independencia judicial suficiente para ponerles coto. Así, los Ombudsperson de Bolivia y Guatemala han acudido al sistema interamericano, solicitando medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en ambos casos concedidas, pero incumplidas en el momento de cierre de este informe, al menos en Bolivia.

Comunicados e informes

Una manera menos contundente, pero que puede resultar igualmente eficaz, es la emisión de comunicados, denunciando públicamente los ataques sufridos y procurando su amplia difusión en redes sociales propias y en medios de comunicación, como ha sucedido, entre otros países, en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay.

Recortes presupuestarios: diferentes respuestas

Una forma indirecta de ataque al Ombudsman es reducir su presupuesto, hecho este lamentablemente frecuente, dada la crisis económica derivada de la reciente pandemia. Aquí las respuestas son muy variadas. El PDH de Guatemala recurrió judicialmente ante el Tribunal Supremo y ante el Tribunal Constitucional, obteniendo respuesta favorable, si bien la sentencia se encuentra pendiente de ejecución en el momento de cierre de este informe. El CONADEH hondureño se ha limitado a emitir recomendaciones al respecto, sin acudir a la vía judicial, y la Defensoría de Perú ha preferido dedicarse a la búsqueda de financiación complementaria, logrando por cierto bastante apoyo a sus solicitudes, gracias sobre todo a la cooperación internacional, como viene obteniendo con éxito desde hace muchos años.

IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS

RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS

En la consecución de los objetivos fijados en el artículo 7 de su estatuto, a la vista de las numerosas y meritorias aportaciones de los organismos que la componen y teniendo en cuenta la experiencia y sugerencia, así como las aportaciones del comité asesor de este informe, la Federación Iberoamericana de Ombudsmen recomienda, en materia de personas defensoras de derechos humanos (PDDH), a los Estados iberoamericanos y a los poderes que los conforman, en aquellos casos en que no hubieran adoptado medidas equivalentes:

MARCO GENERAL

1. *Estándares internacionales.* Ratificar y cumplir con los instrumentos internacionales referidos en el capítulo I de este informe. Aplicar lo establecido en las resoluciones y recomendaciones sobre las PDDH de los órganos de las Naciones Unidas y de sus agencias especializadas, así como de los órganos regionales de Europa y América Latina, según el caso. Cumplir con las obligaciones internacionales en materia de prevención, promoción y protección de las PDDH, teniendo especialmente a la vista la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre defensores de derechos humanos, las Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos, la Resolución del Parlamento Europeo sobre las políticas de la Unión Europea en favor de los defensores de los derechos humanos, la Declaración del Comité de Ministros sobre la acción del Consejo de Europa para mejorar la protección de los defensores de derechos humanos y promover sus actividades, la Observación General 24, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y las Observación generales 34 y 36 del Comité de Derechos Humanos, así como los informes de las relatorías especiales, de Naciones Unidas o del Sistema Interamericano, en particular de los relatores sobre defensores de los derechos humanos, libertad de asociación, libertad de expresión y pueblos indígenas. Realizar un seguimiento de las recomendaciones sobre PDDH dirigidas al Estado desde instancias internacionales. Establecer grupos de trabajo y diseñar instrumentos concretos para medir el grado de cumplimiento de las obligaciones y recomendaciones mencionadas, teniendo en cuenta el contexto de cada país. Cumplir con las medidas cautelares y provisionales dictadas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, según el caso, en favor de las PDDH. Continuar el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo

Sostenible, y en concreto del indicador 16.10.1. Aplicar en este monitoreo el estándar internacional ISO 18091:2019, de sistemas de gestión de la calidad para el gobierno local. Revisar asimismo el cumplimiento de los objetivos de las Cumbres del Clima, del Convenio de Aarhus y del Acuerdo de Escazú, en lo que afecten a la labor desarrollada por las personas defensoras de derechos ambientales.

2. *Sistematización de información.* Establecer un registro de casos para sistematizar las denuncias de detenciones, riesgos y vulneraciones de los derechos de las PDDH. Reforzar la recopilación de datos desglosados, el análisis y la presentación de informes sobre el número de casos verificados de asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, torturas y otros actos lesivos contra los defensores de los derechos humanos, de conformidad con el indicador 16.10.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y hacer todo lo posible por poner esos datos a disposición de las organizaciones de defensa de los derechos humanos y del público en general. Incluir en los informes e indicadores internacionales datos precisos sobre la seguridad digital, física y psicológica de las PDDH, con perspectiva de género, y sobre la evolución de estos datos.
3. *Marco jurídico.* Modificar o derogar las normas que obstaculizan o limitan el trabajo de las organizaciones privadas que trabajan en pro de los derechos humanos, y en especial las normas que establecen controles no justificados al financiamiento y actividad de tales organizaciones. Limitar por ley los casos de disolución de estas organizaciones a supuestos de extraordinaria gravedad, y en todo caso bajo revisión judicial. Establecer o actualizar la normativa vigente, preferentemente con rango de ley, de forma coherente con los estándares internacionales, para reconocer y garantizar los derechos de las PDDH, incluyendo, al menos, el acceso a la información, mecanismos eficaces de protección y el fortalecimiento de la investigación de los delitos cometidos contra las PDDH para evitar su amedrentamiento y hostigamiento y toda forma de impunidad, tipificando con claridad las conductas violatorias de sus derechos y estableciendo como agravante el odio contra las PDDH. Elaborar esta normativa en diálogo con las PDDH.
4. *Políticas públicas.* De forma complementaria y en coherencia con el marco normativo descrito, adoptar un plan nacional de protección y promoción de las PDDH, de naturaleza integral y con atribución de responsabilidades a todos los niveles de gobierno, incluyendo jueces y fiscales, no limitado a las medidas de protección física, y con suficiente dotación presupuestaria. Considerar en dicho plan nacional la situación de las PDDH de mayor vulnerabilidad, estableciendo en su caso acciones especiales para ellas. Establecer mecanismos periódicos de evaluación del plan. Abrir la elaboración y evaluación del plan a la participación de la población beneficiaria y experta. Publicar y difundir los resultados de dicha evaluación. Promover el reconocimiento de la importancia de la labor de las PDDH y de su contribución al desarrollo del Estado democrático de Derecho y de la justicia social, no solo ante las autoridades y funcionarios, sino en todos los sectores sociales, incluidos dirigentes políticos, sociales, religiosos, empresariales y medios de comunicación.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LAS PDDH

5. *Igualdad y no discriminación.* Garantizar que no se cometan abusos de poder ni tratos arbitrarios, discriminatorios o estigmatizantes en contra de las PDDH. Tomar en cuenta los riesgos relacionados con el género y las violaciones específicas que enfrentan las defensoras de derechos humanos, incluida la violencia sexual. Implementar acciones especiales orientadas a la protección de las PDDH en situaciones de vulnerabilidad, entre ellas niños, niñas y adolescentes, personas LGBTI, personas con discapacidad, indígenas y afrodescendientes, migrantes y desplazados, personas privadas de libertad y personas que habitan en el medio rural. Evitar la cancelación de cédulas profesionales o licencias para ejercer como periodistas o abogados que defienden los derechos humanos.
6. *Vida e integridad.* Vigilar especialmente el cumplimiento de la prohibición de cualquier forma de hostigamiento, amenazas físicas y digitales, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, asesinato, ejecución extrajudicial y desplazamiento forzado, provengan de las autoridades o de actores privados.
7. *Libertad personal y legalidad penal y sancionadora.* Asegurar que no se practiquen restricciones injustificadas a la libertad, detenciones arbitrarias ni desapariciones forzadas, teniendo a la vista los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las medidas provisionales del caso Vélez Loor contra Panamá y los estándares correlativos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Vigilar especialmente, mediante protocolos adecuados y sanciones eficaces en caso de incumplimiento, la legalidad (evitando ampliar los plazos ordinarios de detención sin control judicial) y proporcionalidad de las detenciones de las PDDH. Establecer como regla la presunción de legalidad de las actividades de las PDDH. Aplicar la prisión preventiva a las PDDH con carácter excepcional y cautelar, nunca como pena anticipada y solamente en los casos en que exista riesgo evidente de fuga u obstrucción de justicia y siempre con pleno respeto a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad. Evitar la introducción de nuevos tipos penales que puedan usarse para obstaculizar el trabajo de las PDDH. Evitar la penalización de las actividades legítimas de las PDDH, teniendo a la vista los estándares de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos De la Cruz Flores contra Perú. Despenalizar la difamación, al menos cuando haya sido utilizada para dificultar la actividad legítima de las PDDH, sin perjuicio al respeto a los derechos de la personalidad de las personas aludidas. Analizar de manera individualizada los casos de PDDH privadas de libertad como consecuencia de su labor y evaluar la posibilidad de retirarles la prisión preventiva, concederles beneficios penitenciarios, inclusive el indulto, total o parcial.
8. *Garantías procesales.* Garantizar la independencia e imparcialidad del poder judicial, el debido proceso y el derecho a la defensa en los procesos penales contra las PDDH, evitando en especial las pruebas poco fiables, las investigaciones injustificadas y las demoras procesales, archivándose con rapidez las causas insuficientemente fundamentadas y permitiendo que los individuos afectados puedan presentar

denuncias directamente ante una autoridad independiente. Garantizar el acceso a la justicia, la no impunidad y la justa reparación en los casos de procesamiento injustificado a las PDDH, tomando en consideración los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia Yvon Neptune contra Haití. Implementar en el Poder Judicial y en el ministerio público mecanismos que permitan monitorear las denuncias que se presenten y capacitar a sus servidores y funcionarios respecto del rol que cumplen las PDDH y las situaciones que enfrentan. Establecer directrices para guiar el actuar de las y los operadores de justicia que les impidan actuar con amplia discrecionalidad en la interpretación de los tipos penales y restrinjan la posibilidad de que la legislación penal sea utilizada en contra de las PDDH como represalia a su labor.

9. *Lucha contra la impunidad.* Elaborar una normativa específica contra la impunidad de los delitos cometidos contra las PDDH, pensando no solo en el impacto de aquellos sobre estas, al impedirles acceder a la justicia, sino también sobre la comunidad, movimiento u organización a la que en su caso pertenecen (ya que generalmente se debilita, y se inhibe la participación de otras personas en el futuro) y sobre la sociedad en su conjunto, por cuanto se le impide conocer la verdad y tomar medidas para evitar la repetición de estos hechos. Elaborar protocolos adecuados de actuación para los funcionarios del ministerio público. Medir y reducir el índice de impunidad en los casos de agresiones a PDDH, analizando y revisando la tipificación y aplicación efectiva y rápida de las sanciones, a fin de desincentivar que las autoridades y los actores privados vulneren los derechos de las PDDH y de favorecer las denuncias contra estos hechos. Adoptar medidas efectivas que contrarresten las prácticas institucionalizadas y reiteradas que revelen frecuentes índices de impunidad.
10. *Intimidación y protección de datos.* Asegurar que los instrumentos excepcionales de protección de la seguridad nacional, en especial cuando recojan información privada o datos personales, no se utilicen en contra de las PDDH en el ejercicio de su labor. Evitar actividades de inteligencia, control o injerencia arbitraria contra las PDDH. Vigilar y castigar los ataques digitales a las PDDH. Evaluar la posibilidad de utilizar la tecnología y la inteligencia artificial como herramientas para fortalecer y no reprimir a las PDDH. Preservar, en caso necesario, el anonimato de las PDDH, a la vista de los parámetros de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Defensor de derechos humanos y otros contra Guatemala, y de la práctica habitual del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
11. *Transparencia e información pública.* Cumplir con las Recomendaciones del XIII Informe FIO sobre Derechos Humanos: *transparencia e información pública.* Fomentar la transparencia de la financiación de los actores de la sociedad civil. Eliminar los obstáculos fácticos y jurídicos que impiden el acceso a la información pública y a la justicia, considerando la situación especial y la diversidad de las PDDH. Para las personas defensoras de derechos ambientales, cumplir con las obligaciones de transparencia e información del Acuerdo de Escazú y del Convenio de Aarhus.

12. *Libertades de expresión y reunión.* Garantizar el respeto de las libertades de expresión y reunión de las PDDH, a fin de permitir el desarrollo de su labor. Evitar que las medidas previstas para garantizar la seguridad y el orden públicos se utilicen para obstaculizar o restringir dicha labor o como excusa para reprimir o coartar la opinión, la oposición o la actividad de periodistas, comunicadores y PDDH o para introducir mecanismos de censura o de control gubernamental de contenidos. Analizar el eventual efecto disuasorio de expresarse y reunirse que sobre las PDDH pueda tener el marco normativo y jurisprudencial vigente. Evitar que las manifestaciones estén sujetas a autorización previa o a requisitos excesivos que las obstaculicen. Facilitar que los periodistas y comunicadores puedan informar sobre los ataques contra el trabajo de defensa de los derechos humanos y ser críticos con la respuesta gubernamental, sin temor ni censura. Contrarrestar, sin censura previa, la información falsa que fomente el miedo, la criminalización y los prejuicios contra las PDDH, adoptando antes medidas de concienciación y autorregulación que de control de contenidos.
13. *Libertad de asociación.* Respetar y proteger la libertad de asociación de las PDDH y garantizar que los procedimientos de inscripción de las organizaciones de la sociedad civil sean transparentes, accesibles, no discriminatorios, rápidos y de bajo costo, que permitan la posibilidad de recurrir y que eviten la necesidad de la reinscripción. Evaluar la conformidad del ordenamiento interno a las Directrices de la OSCE y de la Comisión de Venecia de 2014, sobre la libertad de asociación.
14. *Derechos de participación.* Garantizar que los espacios de participación ciudadana se abran eficazmente a las PDDH, a fin de que puedan involucrarse en la toma de decisiones públicas, y en especial en la elaboración de normas jurídicas y de políticas públicas en materia de derechos humanos. Establecer estructuras para una verdadera y efectiva participación de las PDDH, a través de los mecanismos institucionales existentes y en su caso mediante la creación de nuevos mecanismos. Establecer la obligación legal de respuesta a las propuestas de las PDDH presentadas en tales mecanismos. Instruir a las autoridades para que desde el más alto nivel se generen espacios de diálogo abierto con las organizaciones de derechos humanos en este campo. Permitir la participación sin trabas de las PDDH en procesos judiciales, como denunciantes, legitimados activos, *amicus curiae* u otras figuras procesales, así como en las instancias internacionales.

PROTECCIÓN DE PDDH

15. *Institucionalidad.* Fortalecer, en los diversos niveles de gobierno, los mecanismos institucionales de protección de las PDDH, a nivel individual y colectivo, y evaluar la incorporación legal e institucional de un mecanismo nacional independiente (en su caso, el miembro de la FIO que corresponda) para la protección de las PDDH, a fin de precautelar su trabajo, impedir eficazmente el hostigamiento, la criminalización, la persecución y el amedrentamiento de las PDDH y evitar toda forma de impunidad. Aumentar el presupuesto destinado a la protección de las

PDDH y el número de personal, debidamente capacitado y sensibilizado, a cargo de la atención de las PDDH. En los países con un número significativo de ataques a PDDH, crear fiscalías especializadas e independientes en la investigación, con personal altamente capacitado, dedicado exclusivamente a esta tarea, recursos suficientes para cumplir con su mandato, y garantías de independencia. En todo caso, asegurar que los mecanismos de protección disponen de recursos y capacidad adecuados para responder a las denuncias recibidas e investigarlas de una manera rápida e imparcial, teniendo a la vista los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

16. *Prevención e investigación.* Acompañar de manera permanente y monitorear regularmente la situación de las PDDH, con un enfoque individual y colectivo de la prevención del riesgo, y establecer un sistema de alertas tempranas ante escenarios de riesgo grave para las PDDH. Identificar con la debida diligencia a los responsables de los ataques a las PDDH, esto es, con oficiosidad, rapidez, competencia profesional, independencia e imparcialidad, exhaustividad (con extensión en su caso al análisis de los fallos sistémicos que permitieron el ataque), transparencia y participación efectiva de las víctimas en todas las etapas de la investigación. Incluyendo información completa, veraz y accesible según las necesidades de la víctima, acceso a los programas psicosociales y legales de atención disponibles y la defensa de sus intereses hasta garantizar una reparación integral, individual y colectiva.
17. *Colaboración internacional.* Establecer mecanismos de investigación *ad hoc* con presencia de actores internacionales cuando haya indicios de participación de agentes estatales o dudas fundadas sobre independencia de los órganos estatales, en casos emblemáticos o en casos de violencia sistemática contra PDDH. Asegurar que los actos de intimidación y las represalias contra las PDDH que colaboran con organismos internacionales tengan consecuencias diplomáticas. Fomentar el derecho de las PDDH al libre acceso y a la comunicación con los organismos internacionales, entre ellos las Naciones Unidas, sus representantes y sus mecanismos, y en particular con el Consejo de Derechos Humanos, sus procedimientos especiales, el Examen Periódico Universal, los comités de los tratados y los relatores para la defensa de las PDDH. Permitir una tramitación rápida y eficaz de los visados para las PDDH que necesiten trasladarse y de las solicitudes de asilo y residencia temporal a las PDDH que deban salir de su país.
18. *Actores privados.* Reconocer el papel esencial que desempeñan las PDDH en la sociedad e investigar, castigar y reparar eficazmente los ataques privados contra ellas. Realizar evaluaciones *ex ante* de la situación de los derechos humanos en los países de inversión y retirar la aprobación de inversiones en los países que revelen amenazas graves para los derechos humanos en general y para las PDDH en particular.
19. *Accesibilidad.* Velar por que las PDDH conozcan ampliamente los mecanismos de que disponen para protegerse, y que estos sean fácilmente accesibles por teléfono,

internet, los medios sociales y las publicaciones. Facilitar la presentación de denuncias a través de varios medios, entre ellos de forma virtual y telefónica.

PROMOCIÓN DE PDDH

20. *Divulgación y educación.* Empezar campañas de sensibilización, desde los distintos niveles de gobierno, para dar a conocer los derechos de las PDDH y la importancia de su labor, incluyendo en su caso contenidos específicos en la educación reglada, teniendo en cuenta el Pacto Global Educativo, para avanzar en una educación y formación de la sociedad para la paz, especialmente de los jóvenes, en la cultura de la defensa de los derechos humanos, promoviendo que se conviertan en PDDH. Reiterando la Recomendación 17 del VI informe FIO: Educación, implantar por ley la enseñanza de los derechos humanos en el sistema educativo. Adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra las PDDH. Incentivar a los medios de comunicación en el desarrollo de estas acciones.
21. *Capacitación específica a servidores públicos.* Desarrollar procesos de capacitación y sensibilización para servidores públicos, incluyendo la policía, los operadores de justicia y las fiscalías, a fin de que obtengan una clara visión de la labor realizada por las PDDH y la reconozcan públicamente, incluyendo en su caso las denuncias públicas oportunas. Sancionar de modo ejemplar a los servidores públicos que violen los derechos de las PDDH.
22. *Financiación y apoyo.* Asegurar que las autoridades de control y las entidades financieras tengan en cuenta las peculiaridades de las organizaciones de derechos humanos y su necesidad de desarrollo y que apliquen medidas focalizadas que promuevan la rendición de cuentas y generen una mayor confianza en los donantes y en el público en general, para que los fondos obtenidos lleguen a los beneficiarios legítimos previstos. Incentivar a las organizaciones de derechos humanos mediante declaraciones de interés público, deducciones fiscales y subvenciones competitivas, entre otras. Asignar fondos públicos de forma transparente y no discriminatoria a las organizaciones de la sociedad civil que defiendan derechos humanos y garantizar su libertad para solicitar y recibir fondos de organismos públicos y privados, inclusive del extranjero.

OMBUDSPERSON COMO PDDH

23. *Estándares internacionales y marco normativo.* Revisar y en su caso actualizar la normativa reguladora del Ombudsman, a fin de adecuarla a los Principios de París, los Principios de Venecia, las recomendaciones del GANHRI, así como a los informes de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, al Manual de la ACNUDH para las instituciones nacionales de derechos humanos y a la Recomendación (2021) 1 del

Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el desarrollo y fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos efectivas, pluralistas e independientes, todo ello con el fin de respaldar su trabajo como instituciones sólidas, independientes y eficaces en la promoción y protección de los derechos humanos. En particular, garantizar la colaboración del Ombudsperson con las PDDH, permitiendo, de conformidad con las recomendaciones de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa la participación de estas en el proceso de designación del titular de la institución, su legitimación para la presentación de quejas, su apoyo en los casos judiciales y su participación en la elaboración de informes y en el seguimiento de las recomendaciones.

24. *Apoyo y protección al Ombudsperson.* Contribuir a la difusión de los informes, anuales y especiales, del miembro de la FIO que corresponda. Considerar al personal del Ombudsman como PDDH y, como tales, otorgarles el reconocimiento público y el apoyo necesario a su labor, absteniéndose de entorpecer su trabajo y de influir en sus decisiones, garantizando, asimismo, una dotación adecuada de personal cualificado y una financiación sostenible, sin retrocesos injustificados, así como la autonomía necesaria para proponer y gestionar su propio presupuesto y contratar a su propio personal. Abstenerse de utilizar un discurso público que pueda socavar la legitimidad del Ombudsperson. Denunciar, investigar, sancionar y reparar cualquier acto de intimidación, estigmatización, acoso o ataque contra los miembros o el personal del Ombudsman, adoptando las medidas de protección necesarias a nivel institucional, a fin de llevar a los autores ante la justicia y resarcir a las víctimas. Establecer medidas o programas de protección eficaces para garantizar la seguridad de los miembros y el personal del Ombudsperson y garantizar su inmunidad durante el ejercicio de sus funciones oficiales de buena fe.
25. *Seguimiento de recomendaciones.* Establecer mecanismos públicos de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Ombudsperson, mediante comisiones parlamentarias especializadas o grupos de trabajo interministeriales. Establecer por ley la obligación de las autoridades de cooperar y responder motivadamente a todas las solicitudes del Ombudsperson, incluidas sus recomendaciones, especialmente cuando no sean aceptadas. Prever sanciones a las autoridades que incumplan estas obligaciones.
26. *Apoyo internacional.* Permitir y fomentar la participación del miembro de la FIO que corresponda en los instrumentos y mecanismos internacionales y en las asociaciones de Ombudsperson. Colaborar con este en sus acciones internacionales, desde el respeto a su autonomía e independencia.

COLABORADORES

Guillermo Escobar Roca (guillermo.escobar@uah.es) es catedrático de Derecho constitucional de la Universidad de Alcalá y director de su Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI). Elaboró el plan de trabajo, supervisó todas las colaboraciones, editó el capítulo III y redactó la introducción del informe, la síntesis del capítulo III y, con la colaboración de Sergio Rivera, el borrador del capítulo IV.

Sergio Manuel Rivera Camacho (manuel.rivera@edu.uah.es), investigador del PRADPI, editó el capítulo II y redactó el capítulo I, la síntesis del capítulo II, y con Guillermo Escobar, el borrador del capítulo IV.

Noemí Rodríguez (comunicacio@raonadordelciutada.ad) es responsable de comunicación del Raonador del Ciutadà del Principado de Andorra. Redactó el apartado sobre Andorra del capítulo II.

Alejandro Marcelo Nató (alemarnato@gmail.com) es coordinador de la Oficina de Gestión de Conflictos de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. Redactó los apartados sobre Argentina de los capítulos II y III.

Sergio Niño de Guzmán Luizaga (sergio.ninodeguzman@defensoria.gob.bo) es jefe de la Unidad de Asuntos Constitucionales y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Bolivia. Redactó los apartados sobre Bolivia de los capítulos II y III.

Enrico Rodrigues de Freitas (enrico@mpf.mp.br) es procurador de la República y procurador regional de los Derechos del Ciudadano en el Estado do Rio Grande do Sul - Ministerio Público Federal de Brasil. Redactó los apartados sobre Brasil de los capítulos II y III.

Luis Andrés Fajardo Arturo (asuntosvicedefensoria@defensoria.gov.co), vicedefensor del pueblo de Colombia, coordinó la redacción del apartado sobre Colombia del capítulo II y del anexo sobre la actuación de su institución.

Catalina Crespo Sancho (ccresposancho@dhr.go.cr) es defensora de los habitantes de Costa Rica. Redactó los apartados sobre Costa Rica de los capítulos II y III.

Esteban Cruz Arias, Paola Espinosa Izquierdo (paola.espinosa@dpe.gob.ec) y **Leonardo Ordóñez Pesántez** (leonardo.ordonez@dpe.gob.ec), miembros de la Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, redactaron los apartados sobre Ecuador de los capítulos II y III.

Levis Amparo Abarca (levisabarca@pddh.gob.sv) es adjunto de Derechos civiles e individuales de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. Redactó los apartados sobre El Salvador de los capítulos II y III.

Carmen Comas-Mata Mira (carmen.comas-mata@defensordelpueblo.es) es directora de Relaciones Internacionales del Defensor del Pueblo de España. Con la colaboración de las ayudantes de investigación María Madrid e Inés Bartolomé, redactó los apartados sobre España de los capítulos II y III.

Ruth Del Valle Cóbar (rdelvalle@pdh.org.gt), defensora de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, redactó los apartados sobre Guatemala de los capítulos II y III.

María José Gálvez (defensoriamujer@conadeh.hn), coordinadora de la Defensoría de la Mujer del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (CONADEH), redactó los apartados sobre Honduras de los capítulos II y III.

Daniel Velasco Macías (dvelasco@cndh.org.mx), director general de Asuntos Internacionales de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, coordinó la redacción de los apartados sobre México de los capítulos II y III. Contó con la colaboración de Leticia Olvera Aparicio, subdirectora de Asuntos Internacionales (lolvera@cndh.org.mx); Marcos Montiel Razo, jefe de departamento de Asuntos Internacionales (mmontiel@cndh.org.mx); Ricardo Torres Haces, jefe de departamento de Atención a la Agenda Internacional (rtorresh@cndh.org.mx), y Luis Davila Vega (ldavila@cndh.org.mx), analista.

Jonathan Santana Aguilar (jsantana@defensoria.gob.pa), director de Relaciones Internacionales de la Defensoría del Pueblo de Panamá, redactó los apartados sobre Panamá de los capítulos II y III.

Rodolfo Emmanuel Vera (verdadyjusticia@gmail.com), director general de Verdad, Justicia y Reparación de la Defensoría del Pueblo de Paraguay, y Romina Portillo Torales (d.atencionagv@defensoriadelpueblo.gov.py), directora de Atención a Grupos Vulnerables, redactaron los apartados sobre Paraguay de los capítulos II y III.

Karina Lizeth Quiroga Brioso (kquirogabrioso@defensoria.gob.pe), jefa del Área de la Adjuntía para los Derechos Humanos y Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo de Perú, redactó los apartados sobre Perú de los capítulos II y III.

Harold Modesto (hmodesto@defensordelpueblo.gob.do), secretario general del Defensor del Pueblo de la República Dominicana, redactó los apartados sobre República Dominicana de los capítulos II y III.

Margarita Navarrete (mnavarrete@inddhh.gub.uy), del Área de Estudios de la Institución Nacional de Derechos Humanos-Defensoría del Pueblo de Uruguay, redactó los apartados sobre Uruguay de los capítulos II y III.

Jorge Luis Artigas Cárdenas (jorgeartigas2014@gmail.com) es profesional V de la Dirección General de Atención al Ciudadano de la Defensoría del Pueblo de Venezuela. Redactó los apartados sobre Venezuela del capítulo II.

MIEMBROS DE LA FIO

OMBUDSMAN NACIONALES

ARGENTINA

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina

Juan José Böckel (subsecretario general encargado del Despacho)

Suipacha 365 (C1008AAG) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (+5411) 4819 1631 / 4819-1500 / 0810.333.3762 - Fax: (+5411) 4819-1581

E-mail: privada@defensor.gov.ar, defensor@defensor.gov.ar, secgral@defensor.gov.ar

Web: <http://www.dpn.gob.ar>

BOLIVIA

Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia

Nadia Alejandra Cruz Tarifa

Calle Colombia N° 440, Lado lateral de la Iglesia del Barrio San Pedro, entre General González y Héroes del Acre - La Paz, Bolivia

Tel.: (591) (2) 211 2600 / 211 3600 - Fax: (591) (2) 211 3538

E-mail: dtezanos@defensoria.gob.bo, ecuenca@defensoria.gob.bo

Web: <http://www.defensoria.gob.bo/>

BRASIL

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

Carlos Alberto de Vilhena Coelho

SAF Sul Quadra 4 Conjunto C Bloco B sala 304 - Brasília, Brasil

Tel.: (+55 61) 3105 6001 - Fax (+55 61) 3105 6006

E-mail: pfdc@mpf.mp.br, pfdc@mpf.mp.br

Web: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br>

CHILE

Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile

Sergio Micco Aguayo

Av. Eliodoro Yáñez, 832. Providencia, Santiago Chile

Tel.: (562) 28878800

E-mail: minfante@indh.cl

Web: <https://www.indh.cl/>

COLOMBIA

Defensoría del Pueblo de la República de Colombia

Carlos Ernesto Camargo Assis

Calle 55, N° 10-32, C.P. 110231 - Bogotá D.C., Colombia

Tel.: (571) 3147300 - Fax: (571) 6915455

E-mail: asuntosdefensor@defensoria.gov.co

Web: <http://www.defensoria.gov.co>

COSTA RICA

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica

Catalina Crespo Sancho

Barrio México, Calle 22, Avenida 7 y 11 - San José, Costa Rica

Tel.: (506) 4000 8500 / 800 258 7474 (gratuito) - Fax: (506) 4000-8700

E-mail: defensoria@dhr.go.cr, despachodhr@dhr.go.cr

Web: <http://www.dhr.go.cr>

ECUADOR

Defensoría del Pueblo de la República de Ecuador

César Marcel Córdova Valverde

Av. de la Prensa N° 54-97 y Jorge Piedra - Quito, Ecuador

Tel. (+5932) 330 11 12 / 02 3829670 - Fax: (+5932) 330 11 12

E-mail: comunicacion@dpe.gob.ec, gbenavides@dpe.gob.ec

Web: <http://www.dpe.gob.ec>

EL SALVADOR

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador

José Apolonio Tobar Serrano

5ª Calle Poniente y 9ª Av. Norte, Edificio AMSA 535 - San Salvador, El Salvador

Tel.: (503) 25 20 43 68 - Fax: (503) 25 20 43 68

E-mail: defensoradelpueblo@pddh.gob.sv, despachoprocuradoraelsalvador@gmail.com

Web: <https://www.pddh.gob.sv/>

ESPAÑA

Defensor del Pueblo de España

Ángel Gabilondo Pujol

Eduardo Dato 31 y Zurbano 42 - 28010 Madrid, España

Tel.: (+34) 91 432 79 00 - Fax: (+34) 91 308 11 58

E-mail: registro@defensordelpueblo.es, prensa@defensordelpueblo.es

Web: <http://www.defensordelpueblo.es>

GUATEMALA

Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala

Augusto Jordán Rodas Andrade

12 Avenida 12-54, Zona 1 - 01001 Ciudad de Guatemala, Guatemala

Tel.: (+502) 24 24 17 17 - Fax: (502) 22 38 17 14

E-mail: pdh@pdh.org.gt, dramirez@pdh.org.gt, gmazariegos@pdh.org.gt
Web: <http://www.pdh.org.gt>

HONDURAS

Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras

Blanca Sarai Izaguirre Lozano

Colonia Florencia Norte, Boulevard Suyapa -Tegucigalpa, Honduras

Telefax.: (504) 2231 0204 - 0882 / 2235 7697- 3532

E-mail: herreracaceres@conadeh.hn, central@conadeh.hn, asistente.despacho@conadeh.hn

Web: <http://www.conadeh.hn>

MÉXICO

Comisión Nacional de Derechos Humanos de México

María del Rosario Piedra Ibarra

Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice,

Delegación Magdalena Contreras

CP 10200 Ciudad de México, México

Tel.: 52 (55) 56 81 81 25 y (55) 54 90 74 00

E-mail: presidente.cndh@cndh.org.mx, correo@cndh.org.mx,

avelazquez@cndh.org.mx, jfvillagran@cndh.org.mx

Web: <http://www.cndh.org.mx/>

NICARAGUA

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de Nicaragua

Darling Ríos Munguía

Rotonda el Gueguense 1 Cuadra abajo, 2 cuerdas a lago, media abajo,

Managua, Nicaragua

Tel.: (+505) 2266 3257 - 3258

E-mail: procuradora@pddh.gob.ni, educap@pddh.gob.ni

Web: <http://www.pddh.gob.ni>

PANAMÁ

Defensoría del Pueblo de la República de Panamá

Eduardo Leblanc González

Vía. Transistmica, Plaza Ágora, Piso 4,

Ciudad de Panamá, Panamá

Tel.: (507) 500 9800 - Fax: (507) 500 9817

E-mail: acastillero@defensoria.gob.pa, lrodriguez@defensoria.gob.pa

Web: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa>

PARAGUAY

Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay

Miguel Godoy Servín

Av. Ygatimí 705, esquina Juan E. O'Leary, Edificio Domingo Robledo,

CC 1303 Asunción, Paraguay

Tel.: (595) 21 452 602/605 - Fax: (595) 21 452 600

E-mail: defensoria@defensoriadelpueblo.gov.py, defensor@defensoriadelpueblo.gov.py,
d.administracion@defensoriadelpueblo.gov.py

Web: <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py>

PERÚ

Defensoría del Pueblo de la República de Perú

Walter Gutiérrez Camacho

Jirón Ucayali 394-398 - Lima 1, Perú

Tel.: (511) 311 0300 - Fax: (511) 426 66 57 - 0800-15-170 (gratuita - 24 horas)

E-mail: defensor@defensoria.gob.pe, efernan@defensoria.gob.pe,
consulta@defensoria.gob.pe

Web: <http://www.defensoria.gob.pe>

PORTUGAL

Provedor de Justiça de Portugal

Maria Lúcia da Conceição Abrantes Amaral

Rua Pau de Bandeira, 9 / 1249-088 Lisboa, Portugal

Tel.: (+351) 213 92 66 00 - Fax: (+351) 213 96 12 43

E-mail: provedor@provedor-jus.pt, lina.mascarenhas@provedor-jus.pt

Web: <http://www.provedor-jus.pt>

PUERTO RICO

Edwin García Feliciano

Procurador del Ciudadano del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico

Edificio Mercantil Plaza, Suite 103, Ave. Ponce De León, Pda.27 medio - Hato Rey, San Juan, Puerto Rico

Tel.: (787) 724 7373 - Fax: (787) 724-7386

E-mail: irismiriam.ruiz@opc.gobierno.pr, irismiriam.ruiz@opc.pr.gov

Web: <http://www.ombudsmanpr.com>

PRINCIPADO DE ANDORRA

Raonador del Ciutadà del Principado de Andorra

Marc Vila Amigó

C/ Doctor Vilanova 15-17, Nova Seu del Consell General, planta -5 - AD500

Andorra La Vella

Tel.: (376) 810 585 - Fax: (376) 825 557

E-Mail: raonadordelciutada@andorra.ad

Web: <http://www.raonadordelciutada.ad>

REPÚBLICA DOMINICANA

Defensoría del Pueblo República Dominicana

Pablo Enrique Ulloa Castillo

Av. Tiradentes, Esq. 27 de Febrero, Sector La Esperilla,

Plaza Merengue, 1er Nivel, Locales 109,110 y 111

Tel.: (809) 3814777

E-mail: mgonzalez@defensordelpueblo.gob.do

Web: <http://defensordelpueblo.gob.do>

URUGUAY

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay

Juan Alfonso Faroppa Fontana

Bv. Artigas 1532

CP 11 600 Montevideo- Uruguay

Tel.: (598) 59821948

E-mail: secretaria@inddhh.gub.uy, comunicaciones@inddhh.gub.uy

Web: www.inddhh.gub.uy

VENEZUELA

Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela

Alfredo Ruiz Angulo

Centro Financiero Latino. Avenida Urdaneta, Pisos 26 al 29

La Candelaria, Caracas - Distrito Capital

Tel.: (58 212) 507 70 06 / 70 13 - Fax: (58 212) 507 70 25

E-mail: dinternacionales@defensoria.gob.ve, cursosinternacionales@defensoria.gob.ve, contacto@defensoria.gob.ve

Web: <http://www.defensoria.gob.ve>

OMBUDSMAN NO NACIONALES

ARGENTINA

(DEFENSORÍAS DEL PUEBLO PROVINCIALES Y MUNICIPALES)

1. CIUDAD DE BUENOS AIRES

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Alejandro Amor

Venezuela 842 (1095)

Buenos Aires

Tel.: (+5411) 4338 4900 / 0810-3333-6767

Interno 4203

E-mail: defensoria@defensoria.org.ar, aamor@defensoria.org.ar

Web: www.defensoria.org.ar

Twitter [@AleAmorDefensor](https://twitter.com/AleAmorDefensor)

2. QUILMES

Defensoría del Pueblo de Quilmes

Adrián Carrascal

Paz 871, 1er piso, Quilmes (1878)

Quilmes - Provincia de Buenos Aires

Tel.: (+5411) 4224 - 1451

E-mail: defensoriadelpueblodequilmes@gmail.com

Web: <http://www.defensoriadelpueblodequilmes.blogspot.com.es/>

3. PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires

Guido Lorenzino

Calle 50 N°687

La Plata, 1900

Tel.: (+54 221) 439 4000 /0800 222 5262 (gratuito)

E-mail: relaciones.institucionales@defensorba.org.ar,
defensordelpueblo.ba@gmail.com, unidad.defensor@gmail.com

Web: <http://www.defensorba.org.ar/>

4. AVELLANEDA

Defensor del Pueblo de Avellaneda

María Laura Garibaldi

Gral. Levalle 355

(1872) Avellaneda

Tel.: +54 11 4201-9993 (+011) 4201 1993 / (+011) 4201 3608 / 800 3333 6767

E-mail: contacto@defensorba.org.ar, prensa@defensorba.org.ar,
unidad.defensor@defensorba.org.ar

Web: <http://www.defensoravellaneda.gob.ar/>

5. MUNICIPALIDAD DE GRAL. PUEYRREDON

Defensoría del Pueblo de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón

Fernando Rizzi, Fernando Cuesta y Walter Rodríguez

Belgrano 2740 (7600) Mar del Plata

Provincia de Buenos Aires

Tel.: (+0223) 499-6502 / (+0223) 492-1978

E-mail: info@defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar,
frizzi@defensoriadelpueblomardelplata.gob.ar

Web: <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/>

6. PILAR

Defensoría del Pueblo de Pilar

Juan Pablo Trovatelli

Belgrano 373, B1629ESC, Pilar Centro,

Buenos Aires

Tel.: (+02322) 669 200 int. 9468/69

E-mail: info@defensoriapilar.gov.ar, defensoriadelpueblodepilar@gmail.com

7. CIUDAD DE LA PLATA

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de La Plata

Florencia Barcia

Diagonal 79 entre 5 y 56

Palacio Campodónico

(1900) La Plata

Tel.: (+0221) 4270531 / 4234083

E-mail: defensorialaplata@gmail.com

8. ESCOBAR

Defensoría del Pueblo de Escobar

Rocío Fernández

Calle Don Bosco 851 (1625) Escobar

Tel.: (+03488) 420 177

E-mail: defensoriadelpueblodeescobar@yahoo.com.ar,

drafernandezrocio@yahoo.com.ar

9. MORÓN

Defensoría del Pueblo de Morón

Abraham Leonardo Gak

Bartolomé Mitre 877, Morón

Tel.: 0800 - 6660957 / 4489 - 7790 / 7781

E-mail: defensoria.consultas@moron.gov.ar, defensor@defensoriamoron.gob.ar

Web: <http://www.defensoriamoron.gob.ar/>

10. LA MATANZA

Defensoría del Pueblo de la Matanza

Silvia Caprino

Hipólito Yrigoyen 2661

1754 San Justo, Buenos Aires

Tel.: +54 4651-1406 / 4482-6229

E-mail: defensoriadelpueblolamatanza@gmail.com

11. TRES DE FEBRERO

Defensoría del Pueblo de Tres de Febrero

Romina Noemí Caparrotta

Mariano Moreno 4712

Tres de Febrero

Provincia de Buenos Aires

Tel.: 08002225262 / 11 4069 1851

E-mail: tresdefebrero@defensorba.org.ar

12. ITUZAINGO

Defensoría del Pueblo de Ituzaiingó

Bruno Oscar Corbo

Calle Gral. Belgrano 21991 (Ex 2º Rivadavia) entre Av. Ratti y Piran- Ituzaiingó

Provincia de Buenos Aires CP 1714

Tel.: 01144584036 / 01146234859

E-mail: midenfensordelpueblo@gmail.com

13. CHACO

Defensoría del Pueblo de Chaco

Gustavo Corregido

Salta 365, Resistencia

Tel.: 0362 - 44 53 506

E-mail: defensordelpueblo@chaco.gov.ar

Web: <https://www.facebook.com/defensorchaco/>

14. CORRAL DE BUSTOS - IFFLINGER

Defensoría del Pueblo de Corral de Bustos - Ifflinger

Valeria Panattoni

Santa Fe 555 (2645) Corral de Bustos

Ifflinger – Provincia de Córdoba

Tel.: (+03468) 580867

E-mail: defensoriacorral@furnet.com.ar

15. CHUBUT

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Chubut

Héctor Omar Simionati

Mitre 550 (9103) Rawson - Provincia de Chubut

Telefax.: 0280 – 4484848

E-mail: depueblo@legischubut.gov.ar

16. CÓRDOBA

Defensor del Pueblo de Córdoba

Mario Alberto Decara

Deán Funes 352/354 - Córdoba Capital

Tel.: (+54 351) 434 20 60 / 0800 777 0337 (gratuito)

Fax: (+54 351) 434 20 60 al 62

E-mail: defensordelpueblo@cba.gov.ar

17. MUNICIPALIDAD DE VILLA MARÍA

Auditoría General de la Municipalidad de Villa María

Alicia Peressutti

Chile 327 (5900) Villa María

Tel.: (+0353) 452- 7913

E-mail: defensoriadelpueblo@villamaria.gov.ar

18. RÍO CUARTO

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto

Ismael Rins

Sobremonte 549 - Entrepiso (5800)

Río Cuarto, Córdoba

Tel.: (+0358) 4671211 / 4671352 / 462777

E-mail: defensoriadelpueblo@riocuarto.gov.ar

Web: <http://www.defensoriariocuarto.org.ar/>

19. CIUDAD DE VILLA CARLOS PAZ**Defensor del Pueblo de la ciudad de Villa Carlos Paz**

Daniel Mowszet

Provincia de Córdoba

Avenida San Martín N° 555 – 3er. Piso

Villa Carlos Paz, Córdoba

Tel.: (+03541) 436437 - 38

E-mail: info@defensoriacarlospaz.gob.ar

Web: www.defensoriavillacarlospaz.com.ar

20. LA FALDA**Defensoría del Pueblo de la Falda**

Juan Jose Cabadas

Av. Kennedy 146, local 4

La Falda - Córdoba

E-mail: defensoriadelvecino@lafalda.gob.ar

21. PROVINCIA DE CORRIENTES**Defensor del Pueblo de la Provincia de Corrientes**

César Vallejos Tressens

Calle Córdoba 1264 - W3400CDT

Corrientes, Provincia de Corrientes

Tel.: 0379 4231149 / 4231153

E-mail: defensordelpueblocorrientes@hotmail.com,

prensadefensordelpueblo@gmail.com

Web: www.eldefensordelpueblo.gov.ar

22. CIUDAD DE CORRIENTES**Defensoría de los Vecinos de la Ciudad de Corrientes**

Agustín Payes

Bolívar 1512, Ciudad de Corrientes, Argentina

Tel.: (+0379) 4474903

E-mail: defensoriadelosvecinosctes@gmail.com

23. ITUZAINGÓ - CORRIENTES**Defensoría del Pueblo de Ituzaingó-Corrientes**

Julio Esquivel

Calle Corrientes N° 1443, Corrientes, Argentina

Tel.: (+03786) 42 11 18

E-mail: ituzaingo.defensoria@gmail.com

24. CIUDAD DE VIRASORO (CORRIENTES)**Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Virasoro (Corrientes)**

Marcela Vázquez

Arturo Navajas 2634 (Galería “La Loma”) Oficinas 1 y 2

Gobernador Ingeniero Valentín Virasoro

Tel.: (+03756) 15 40 67 66
E-mail: defensorvira@hotmail.com

25. CIUDAD DE GOYA

Defensor de los Vecinos de la Ciudad de Goya

María Patricia Greve
San Martín 550 (3450) Goya, Corrientes, Argentina
Tel.: 03777 - 432877
E-mail: defensoriadelosvecinosgoya@gmail.com

26. PARANÁ

Defensoría del Pueblo de Paraná

Pablo David Donadío
Monte Caseros 159 Planta Alta (3100), CP E3100ACC
Paraná, E. Ríos
Tel.: (+0343) 4211029 / 4202322 / 0800 777 1112
E-mail: mediacionparana@hotmail.com, defensoriaparana@gigared.com
Web: <http://www.defensoriaparana.gov.ar/>

27. FORMOSA

Defensor del Pueblo de la Provincia de Formosa

José Leonardo Gialluca
Padre Patiño N° 831
3600 Formosa Capital
Telefax.: (+54 3717) 436379 // 6400
E-mail: depuefor@fibertel.com.ar, defensorianacionformosa@gmail.com
Web: <http://2015.defensoriaformosa.gob.ar/>

28. JUJUY

Defensor del Pueblo de la Provincia de Jujuy

Javier de Bedia
Arenales 1219 esquina Ramírez de Velazco
(4600) San Salvador de Jujuy
Tel. / Fax: (+54 388) 4237151 - 64
Tel Secretaría: (+54 388) 4315154
E-mail: defensor@defensoriajujuy.org
Web: <http://defensoriajujuy.org/>

29. CIUDAD DE CHILECITO

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Chilecito

Daniel Díaz
Facundo Quiroga 78
5360 Chilecito
Tel.: (+03825) 429 - 491
E-mail: defensoriadelpueblochilecito@gmail.com

30. POSADAS**Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Posadas**

Alberto Penayo

Buenos Aires 1292 (esq. Alvear) Ciudad de Posadas, Misiones

Tel.: (+03752) 433 - 241

E-mail: contacto@defensoriaposadas.gob.ar, defensoriapueblo16@gmail.com

Web: <http://www.defensoriaposadas.gob.ar/>

31. SAN VICENTE**Defensoría del Pueblo de San Vicente**

Ceferino Benítez

E-mail: defensordelpueblo@sanvicentemisiones.gob.ar

32. OBERA**Defensoría del Pueblo de Obera**

Patricia Nittmann

E-mail: defensoriadelpuebloobera@gmail.com

33. CIUDAD DE CENTENARIO**Defensoría del Vecino de la Ciudad de Centenario**

Carlos Andrés Peralta

Darrieux 484, Centenario, Neuquen, Argentina

Tel.: (+0299) 489 - 8112

E-mail: defensordelvecinocentenario@gmail.com, def.delvecino@neunet.com.ar

Web: <http://defensoriacentenario.blogspot.com/>

34. CIUDAD DE NEUQUÉN**Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén**

Ricardo Riva

Sargento Cabral 36 (8300) Neuquén Capital

Tel.: (+0299) 442 2257 / 448-3747 / 0800 666 6072 (línea gratuita)

Fax: (+0299) 4483 - 747

E-mail: defensor@defensorianqn.org

Web: <http://www.defensorianqn.org/>

35. RÍO NEGRO**Defensoría del Pueblo de la Provincia de Río Negro**

Adriana Santagati

Avenida 25 de mayo 565 P.B.

CP 8500 Viedma, Río Negro

Tel.: (+54 29 20) 42 20 45 / 42 21 68 / 46 13 04

Fax: (+54 29 20) 42 22 59

E-mail: defensoria@defensoriadelpueblo.rionegro.gov.ar

Web: <http://www.defensoriarionegro.gov.ar>

36. BARILOCHE

Defensoría del Pueblo de Bariloche

Beatríz Oñate

Quaglia 740 (8400), San Carlos de Bariloche.

Tel.: (0294) - 442314 / (0294) - 505014

EE-mail: contacto@defensoriabariloche.gob.ar, prensa@defensoriabariloche.gob.ar

Web: <http://www.defensoriabariloche.gob.ar/>

37. SAN JUAN

Defensoría del Pueblo de San Juan

Rodolfo Clavel

Av. Libertador Gral. San Martín 593 (5400)

San Juan

Telefax: (0264) 42 11 992 / 422 61 63

E-mail: defensor@sanjuan.gov.ar, defensordelpueblo@sanjuan.gov.ar

38. SAN LUIS

Defensor del Pueblo de San Luis

Hilario Ascassubi y Ruta N° 19 - 5700

San Luis

Fax: (+54 2652) 45 73 92 / 93

Tel: (+54 2657) 43 15 13 / 45 73 92 / 457 393

E-mail: dpueblo@sanluis.gov.ar

39. SANTA FE

Defensor del Pueblo de Santa Fe

Raúl Lamberto

Eva Perón 2726 - (3000) Santa Fe

Telefax: (+54 342) 457 39 04 – 33 74

E-mail: info@defensorsantafe.gov.ar, inforos@defensoriasantafe.gob.ar

Web: <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/>

40. PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero

Lionel Suarez

Pedro León Gallo N° 152, (4200) Santiago del Estero

Tel.: (+54) 0385-4212030 / 4223469

E-mail: defensorciudadsgo@hotmail.com, comunicacion@defensorsantiago.gob.ar

Web: <http://defensorsantiago.gob.ar/anterior/index.php?show=start>

41. CIUDAD DE SANTIAGO DEL ESTERO

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Santiago del Estero

José Rojas Insausti

Avellaneda 327 – 4200 Santiago del Estero

Tel.: (+54 385) 422 9821 - 9800

Fax: (+54 385) 422 98 21

E-mail: defensorciudadsgo@hotmail.com

Web: <http://defensoriasgo.gob.ar/>

42. CIUDAD DE LA BANDA

Defensor del Pueblo de la Ciudad de la Banda

Diego Jiménez

Belgrano 463 (4300) La Banda

Tel.: (0385) 4271000 - 6999

E-mail: defensoria_labanda@hotmail.com

43. FRIAS

Defensor del Pueblo de Frías

Luis Bicecci

San Luis y Moreno (4230) Frias

Tel.: (03854) 422-900

E-mail: defensoriafrias@hotmail.com

44. SALTA

Defensoría del Pueblo de Salta

Frida Fonseca

Adolfo Güemes 376 (4400) Salta

Tel.: (0387) 4329657 / 58

E-mail: aulloa2005@yahoo.com.ar

Web: <http://defensordelpueblosalta.blogspot.com.es/>

45. TUCUMÁN

Defensor del Pueblo de Tucumán

Fernando Said Juri

Balcarce 64 (4000) San Miguel de Tucumán

Telefax: (+54) 381 422 08 62

E-mail: defensoriadetucuman@gmail.com, defensoria@tucuman.gov.ar

Web: <http://www.defensoriatucuman.gob.ar>

46. VICENTE LÓPEZ

Defensoría del Pueblo de Vicente López

María Celeste Vouilloud

Pelliza 1401, 2º piso, (1636) Olivos - Partido de Vicente López

Provincia de Buenos Aires

Tel. / Fax: (+5411) 4799 5119 - 5127 - 5146

E-mail: correo@defensorvlopez.gov.ar

Web: <http://www.defensorvlopez.gov.ar>

ESPAÑA
(DEFENSORÍAS DEL PUEBLO AUTONÓMICAS)

1. ANDALUCÍA

Defensor del Pueblo Andaluz

Jesús Maeztu Gregorio de Tejada

C/ Reyes Católicos, Nº 21

41001 Sevilla

Tel.: (+34) 954 21 21 21

E-mail: defensor@defensordelpuebloandaluz.es

Web: www.defensordelpuebloandaluz.es

2. ARAGÓN

El Justicia de Aragón

Ángel Dolado Pérez

PALACIO DE ARMIJO, C/ Don Juan de Aragón, Nº 7

50001 Zaragoza

Tel.: (+34) 976 203 577

Fax: (+34) 976 39 46 32

E-mail: comunicacion@eljjusticiadearagon.es, eljjusticia@eljjusticiadearagon.es

Web: www.eljusticiadearagon.com

3. CANARIAS

El Diputado del Común de Canarias

Rafael Yanes Mesa

C/ O'Daly, Nº 28

38700 Santa Cruz de La Palma, Tenerife

Tel.: (+34) 922 41 60 40

Fax: (+34) 922 41 52 28

E-mail: diputadodelcomun@diputadodelcomun.org

Web: www.diputadodelcomun.com

4. CASTILLA Y LEÓN

Procurador del Común de Castilla y León

Tomás Quintana López

C/ Sierra Pambley, Nº 4

C.P. 24003 León

Tel.: (+34) 987 27 00 95

Fax: (+34) 987 27 01 43

E-mail: pccyl@pccyl.es, procurador@procuradordelcomun.es

Web: www.procuradordelcomun.org

5. CATALUÑA

Síndic de Greuges de Catalunya

Esther Giménez-Salinas i Colomer

Passeig de Lluís Companys, N° 7
08003 Barcelona
Tel.: (+34) 933 018 075
Fax: (+34) 933 013 187
E-mail sindic@sindic.cat, gabinet@sindic.cat
Web: www.sindic.cat

6. COMUNIDAD VALENCIANA

Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

Ángel Luna González
C/ Pascual Blasco, N° 1
03001 Alicante
Tel.: (+34) 900 210 970 (gratuito) / 965 937 500 / 505
Fax: (+34) 965 937 554
E-mail: olcina_ang@gva.es, consultas_sindic@gva.es
Web: www.elsindic.com

7. GALICIA

Valedor do Pobo

María Dolores Fernández Galiño
C/ Rúa do Hórreo, N° 65 (en el mismo recinto que el Parlamento de Galicia)
15700 Santiago de Compostela
Tel.: (+34) 981 56 97 40
Fax: (+34) 981 57 23 35
E-mail: valedor@valedordopobo.com, comunicacion@valedordopobo.gal
Web: www.valedordopobo.com

8. NAVARRA

Defensoría del Pueblo de Navarra

Patxi Vera Donazar
C/ Emilio Arrieta, N° 12 - bajo
31002 Pamplona-Iruña
Tel.: (+34) 900 702 900 / 948 203 571
Fax: (+34) 948 203 549
E-mail: info@defensornavarra.com
Web: www.defensornavarra.com

9. PAÍS VASCO

Ararteko

Manuel Lezertua Rodríguez
C/ Prado, N° 9
01005 Vitoria-Gasteiz
Tel.: (+34) 945 13 51 18
Fax: (+34) 945 13 51 02
E-mail: arartekoa@ararteko.eus
Web: www.ararteko.net

MÉXICO
(COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS)

1. AGUASCALIENTES

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguas Calientes

J. Asunción Gutiérrez Padilla

República de Perú 502, Esq. República de Uruguay,

Fracc. Jardines de Santa Elena

C.P. 20236 Aguascalientes

Tel.: 52 (449) 140 78 55 – 78 70 Ext. 215 / 01800 837 0121 (gratuito)

Fax: (449) 971 33 74

E-mail: presidente@dhags.org, presidencia@dhags.org, maryjayme77@hotmail.com,
correo@dhags.org

Web: www.dhags.org

2. BAJA CALIFORNIA NORTE

Comisión estatal de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California

Melba Adriana Olvera Rodríguez

Avenida. Diego Rivera No.2532 5to. Piso,

entre Av. Paseo de los Héroes y Blvd.

Sánchez Taboada Zona Río Tijuana.

Tel.: (664) 973 23 73 al 76 Ext. Sec. Par.105

Fax: (664) 973 23 73

E-mail: presidencia@derechoshumanosbc.org , informacion@derechoshumanosbc.org,
Sayra Ochoa CEDHBC sayraochoa@derechoshumanosbc.org

Web: www.derechoshumanosbc.org

3. BAJA CALIFORNIA SUR

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur

Lizeth Collins Collins

Bld. Constituyentes de 1975, e/Calle Cabrilla y Calle Tiburón, Fracc. Fidepaz

C.P. 23090 La Paz, Baja California Sur

Tel.: 01 (612) 123 23 32 / 01 800 690 83 00 (gratuito)

Fax: 612 12 3 17 41

E-mail: cedhbcs2011@gmail.com, lizethcollins@cedhbcs.org.mx,
visitaduria@cedhbcs.org.mx, aidaolivas@cedhbcs.org.mx

Web: <http://www.cedhbcs.org.mx/>

4. CAMPECHE

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche

Juan Antonio Renedo Dorantes

Prolongación 59 N° 6, entre Avenidas Ruiz Cortines y 16 de Septiembre

Centro C.P. 24000 Campeche

Tel.: (981) 811 45 63 / 45 71

Fax: (981) 816 08 97 / 91 04

E-mail: cdhec@hotmail.com, cdhecampeche@yahoo.com, jahupo@hotmail.com,
javier.huicab@codhecam.org

Web: <http://www.cdhecamp.org>

5. CHIAPAS

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas

José Ramón Cancino Crócker

Avenida 1 Sur Oriente S/N Barrio San Roque, C.P. 29000 Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

Edificio Plaza, 3er y 4to piso,

Teléfonos: (961) 602-89-80; 602-89-81; Lada sin costo: 01 800 55 282 42

E-mail: presidencia@cedh-chiapas.org

Web: <https://cedhchiapas.org>

6. CHIHUAHUA

Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua

Néstor M. Armendáriz Loya

Av. Zarco N° 2427, Col. Zarco

C.P. 31020 Chihuahua

Tel.: 01 (800) 201 1758 (gratuito)

E-mail: presidencia@cedhchihuahua.org.mx, dhpresidencia@hotmail.com,
cedhch@prodigy.net.mx, jlarmendarizg@yahoo.com

Web: <http://www.cedhchihuahua.org.mx>

7. CIUDAD DE MÉXICO

Comisión de Derechos Humanos de Ciudad de México

Nashieli Ramírez Hernández

Av. Universidad 1449, Colonia Florida, Pueblo de Axotla,

Delegación Álvaro Obregón 01030, Ciudad de México

Tel.: 522 95 600

Fax: 557 82 578

E-mail: presidencia@cdhdf.org.mx, cdhdf@cdhdf.org.mx, ibeth.huerta@cdhdf.org.mx

Web: <http://www.cdhdf.org.mx/>

8. COAHUILA

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza

Hugo Morales Valdés

Hidalgo 303, Esquina con Aldama - Zona Centro

25 000 Saltillo, Coahuila

Tel.: (01-844) 439 3675

Fax: (01-844) 416 20 50

E-mail: primeravisitaduria@cdhec.org.mx, presidencia@cdhec.org.mx

Web: <http://cdhec.org.mx>

9. COLIMA

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima

Roberto Ramírez

Calle Santos Degollado 79, Centro, 28000 Colima, Col. Zona Centro

C.P. 28000 Colima

Tel.: (01-312) 312 29 94

Fax: (01-312) 314 77 95

E-mail: codehucol@prodigy.net.mx, cdhcolima@prodigy.net.mx

Web: <http://www.cdhcolima.org.mx>

10. DURANGO

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango

Marco Antonio Güereca Díaz

Cerro Gordo No. 32, int. 13, Frac. Lomas del Parque, Edificio del Bosque, C.P. 34100,

Durango, Durango

Tel.: (01 618) 130 1970

E-mail: comision@cedh-durango.org.mx, secretaria_particular@cedh-durango.org.mx

Web: <http://cedh-durango.org.mx>

11. ESTADO DE MÉXICO

Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México

Jorge Olvera García

Avenida Dr. Nicolás San Juan No. 113, Col. Ex Rancho Cuauhtémoc,

C.P. 50010, Toluca, Estado de México

Tel.: 01 800 999 4000 (gratuito)

E-mail: presidencia1721@codhem.org.mx, secretaria.particular@codhem.org.mx,
codhem@codhem.org.mx

Web: <http://www.codhem.org.mx>

12. GUANAJUATO

Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato

José Raúl Montero de Alba

Avenida Guty Cárdenas No. 1444, Col. Puerta San Rafael, C.P. 37480, León, Guanajuato

Tel.: 1 800 470 4400 (gratuito)

E-mail: despachoprocurador@hotmail.com, ealcalacha@guanajuato.gob.mx

Web: <http://www.derechoshumanosgto.org.mx/>

13. GUERRERO

Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

Ramón Navarrete Magdaleno

Av. Juárez s/n, esquina Galo Soberón y Parra, C.P. 39000,

Chilpancingo, Guerrero

Tel.: 01 800 710 66 00 01 (gratuito)

E-mail: coddehum@prodigy.net.mx, inari_bri@hotmail.com

Web: <http://www.cdheg.org/>

14. HIDALGO

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo

José Alfredo Sepúlveda Fayad

Av. Juárez s/n, esquina Iglesias, Col. Centro, C.P. 42000,

Pachuca, Hidalgo

Tel.: 01800 717 65 96 (gratuito)

Fax: (01-771) 718 17 19

E-mail: josea_sepulveda@cdhhgo.org, lizeth_gutierrez@cdhhgo.org

Web: <http://www.cdhhgo.org/>

15. JALISCO

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco

Alfonso Hernández Barrón

Pedro Moreno No. 1616, Col. Americana, C.P. 44160,

Guadalajara, Jalisco

Tel.: 01 800 2018 991 (gratuito)

Fax: (01 33) 3669 11 01

E-mail: presidencia.jalisco@cedhj.org.mx, cedhjalisco@cedhj.org.mx

Web: <http://www.cedhj.org.mx/>

16. MICHOACÁN

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán

Víctor Manuel Serrato Lozano

Calle Fernando Montes de Oca No. 108, Col. Chapultepec Norte,

C.P. 58260, Morelia, Michoacán

Tel.: (01443) 11 33 500 / 01 800 6403 188

E-mail: presidencia@cedhmichoacan.org, victor.serrato.cedhmich@hotmail.com,

pauloquintana@hotmail.com

Web: <http://cedhmichoacan.org/>

17. MORELOS

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos

Jorge Arturo Olivares Brito

Hermenegildo Galeana No. 39, Col. Acapantzingo,

C.P. 62440, Cuernavaca, Morelos

Tel.: (01-777) 322 16 00 – 1601 - 1602

E-mail: presidencia.cdmorelos01@gmail.com, presidencia@cdhmorelos.org.mx,

sede@cdhmorelos.org.mx

Web: <http://www.cdhmorelos.org.mx>

18. NAYARIT

Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit

Guillermo Huicot Rivas Álvarez

Avenida Prisciliano Sánchez, No. 8 sur, esquina avenida Allende Altos, col. Centro,

C.P. 63000, Tepic, Nayarit

Tel.: 01 800 503 77 55 (gratuito)

Fax: (311) 213 89 86
E-mail: cddh-nayarit@tepic.megared.net.mx, huicot01@hotmail.com,
banglacasillasibarra@hotmail.com
Web: www.cddh-nayarit.org

19. NUEVO LEÓN

Comisión de Derechos Humanos del Estado Nuevo León

Olga Susana Méndez Arellano
Av. Ignacio Morones Prieto No. 2110 pte., Edif. Manchester, local 2, col. Loma Larga,
C.P. 64710, Monterrey, Nuevo, León
Tel.: 01-800 822 9113 (gratuito)
Fax: (81) 83 44 91 99
E-mail: cedhnl@cedhnl.org.mx, svelasco@cedhnl.org.mx, jvilla@cedhnl.org.mx
Web: <http://www.cedhnl.org.mx/>

20. OAXACA

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca

Arturo Peimbert Calvo
Calle de los Derechos Humanos No. 210, Col. América,
C.P. 68050, Oaxaca, Oaxaca
Tel.: (951) 50 30 520
E-mail: defensoria@derechoshumanosoaxaca.org, dhpresidencia@hotmail.com
Web: <https://www.derechoshumanosoaxaca.org/>

21. PUEBLA

Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla

Adolfo López Badillo
5 Poniente no. 339, Col. Centro, C.P. 72000, Puebla, Puebla
Tel.: 01 800 201 01 05 (gratuito)
Fax: (222) 248 54 51
E-mail: presidencia@cdhpuebla.org.mx, Erika O V adieri@hotmail.com
Web: <http://www.cdhpuebla.org.mx>

22. QUERÉTARO

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Querétaro

Roxana de Jesús Ávalos Vázquez
Av. Hidalgo No. 6, Col. Centro, C.P. 76000, Querétaro, Qro.
Tel.: 01 800 400 6800 (gratuito)
E-mail: presidencia@ddhqro.org, veronica.blancas@ddhqro.org,
presidenciacedhqro@gmail.com
Web: <http://www.ddhqro.org/>

23. QUINTANA ROO

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo

Marco Antonio Toh Euán
Av. Adolfo López Mateos No. 424, Col. Campestre

CP. 77030, Chetumal, Quintana Roo Tel.: (983) 832 70 90

Fax: Ext 1108

E-mail: cdhegroo@hotmail.com

24. SAN LUIS POTOSÍ

Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

Jorge Andrés López Espinosa

Mariano Otero No. 685, Col. Tequisquiapan,

C.P. 78250, San Luis Potosí

Tel.: 01 800 2639 955 (gratuito)

Fax: 01 (444) 811 47 104

E-mail: derechoshumanos@cedhslp.org.mx, jorgeandrespresidencia@cedhslp.org.mx

Web: <http://www.cedhslp.org.mx/>

25. SINALOA

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa

José Carlos Álvarez Ortega

Ruperto L. Paliza No. 566 sur, Col. Miguel Alemán,

C.P. 80200, Culiacán, Sinaloa

Tel.: 01 800 672 92 94 (gratuito)

E-mail: jalvarez@cedhsinaloa.org.mx, mrzavala@cedhsinaloa.org.mx,

informacion@cedhsinaloa.org.mx

Web: <http://www.cedhsinaloa.org.mx>

26. SONORA

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora

Pedro Gabriel González Avilés

Bldv. Luis Encinas Esq. Blvd. Solidaridad, Col. Choyal,

C.P. 83130, Hermosillo Sonora

Tel.: (662) 3138101 3138102, 01 800 627 28 00 (gratuito) / 01 800 200 01 52 Ext.103

Fax: (662) 216 30 32

E-mail: presidencia@cedhsonora.org.mx, pedro.gonzalez@cedhsonora.org.mx,

contacto@cedhsonora.org.mx

Web: <http://www.cedhsonora.org.mx>

27. TABASCO

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco

Pedro Federico Calcáneo Argüelles

Bldv. Adolfo Ruiz Cortines, esquina prolongación Francisco J. Mina #503,

Col. Casa Blanca, Villahermosa, Tabasco

Tel.: 01 800 000 23 34 (gratuito)

E-mail: presidenciacedhtab@gmail.com, particular@cedhtabasco.org.mx,

contacto@cedhtabasco.org.mx

Web: www.cedhtabasco.org.mx

28. TAMAULIPAS

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas

Olivia Lemus

Calle Río Guayalejo No. 223, fraccionamiento Zuzaya,

C.P. 87070, Cd. Victoria, Tamaulipas

Tel.: 01 (834) 315 70 39

Fax: 01 (834) 315 70 36

E-mail: presidencia@codhet.org.mx, codhet@prodigy.net.mx

Web: www.codhet.org.mx

29. TLAXCALA

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala

Víctor Manuel Cid del Prado Pineda

Arquitectos No. 27, Col. Loma Bonita,

C.P. 90090, Tlaxcala, Tlaxcala

Tel.: 01 800 337 48 62 (gratuito)

E-mail: presidencia@cedhtlax.org.mx, cedhtlax@prodigy.net.mx

Web: <http://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/>

30. VERACRUZ

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz

Namiko Matsumoto Benítez

Calle Carrillo Puerto No. 21, Zona Centro,

C.P. 91000, Xalapa Enríquez, Veracruz

Tel.: 01 800 260 22 00 (gratuito)

Fax: (228) 812 11 42

E-mail: presidencia_ver@cedhveracruz.org.mx, presidencia@cedhveracruz.org.mx,

namiko_matsumoto@cedhveracruz.org.mx

Web: <http://cedhvapp2.sytes.net/CEDHV/>

31. YUCATÁN

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán

Miguel Oscar Sabido Santana

Calle 20 No. 391-A, por 31D y 31f, colonia Nueva Alemán,

C.P. 97146, Mérida, Yucatán

Tel.: (999) 927 85 96

E-mail: codhey@prodigy.net.mx, secejecutiva.codhey@gmail.com,

pgmc_34@hotmail.com

Web: <http://www.codhey.org>

32. ZACATECAS

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas

María de la Luz Domínguez Campos

Av. Jesús Reyes Heróles No. 204, Col. Javier Barros Sierra,

C.P. 98090, Zacatecas, Zacatecas

Tel.: 01 800 624 27 27 (gratuito)

Fax: 92 403 69

E-mail: presidencia.cdhez@gmail.com, oficina.presidencia.cdhez@gmail.com,
luccitadominguez@yahoo.com.mx, comentarios@cdhzac.org.mx

Web: <http://cdhezac.org.mx/>

URUGUAY
(DEFENSORÍA DEL PUEBLO PROVINCIAL)

1. MONTEVIDEO

Defensoría del Vecino de Montevideo

Ana Agostino

Juan Carlos Gómez 1472

C.P. 11000 Montevideo, Uruguay

Tel.: 2916 1616 / 0800 1616

E-mail: defensoria@defensordelvecino.gub.uy, aagostino@defensoriadelvecino.gub.uy

Web: <http://www3.defensordelvecino.gub.uy/>

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN

Informes sobre derechos humanos

- I. Migraciones (2003)
- II. Derechos de la mujer (2004)
- III. Derechos de la niñez y adolescencia (2005)
- IV. Derecho a la salud (2006)
- V. Sistema penitenciario (2007)
- VI. Derecho a la educación (2008)
- VII. Personas con discapacidad (2009)
- VIII. Seguridad ciudadana (2010)
- IX. Pensiones (2011)
- X. Derechos culturales (2012)
- XI. Medio ambiente (2013)
- XII. Derecho al agua (2014)
- XIII. Transparencia e información pública (2015)
- XIV. Pobreza (2016)
- XV. Migraciones y movilidad humana (2017)
- XVI. Vivienda (2018)
- XVII. Violencia de género (2019)
- XVIII. Estados excepcionales y covid-19 (2020)
- XIX. Personas defensoras de derechos humanos (2022)



Federación Iberoamericana de Ombudsman
www.portalfio.org



**DEFENSOR
DEL PUEBLO**



**Universidad
de Alcalá**