

AMICUS CURIAE PRESENTADO POR

La Fundación del Consejo General de la Abogacía Española

y

El Observatorio Internacional de la Abogacía en Riesgo

ANTE LA HONORABLE CORTE INTERAMERICANA DE
DERECHOS HUMANOS EN EL CASO

DIGNA OCHOA Y PLÁCIDO Y FAMILIARES vs.
MÉXICO



**Observatorio Internacional de
la Abogacía en Riesgo (OIAD)**

abogaciaenriesgo@abogacia.es



**Fundación del Consejo General
de la Abogacía Española**

fundacion@fundacionabogacia.org

Índice

I	Introducción	3
1.1	Organizaciones que presentan al <i>Amicus Curiae</i> : Fundación Abogacía Española y Observatorio Internacional de la Abogacía en Riesgo.....	3
1.2	Objeto y enfoque del <i>Amicus Curiae</i>	4
1.3	Justificación	4
2	La defensa de Derechos Humanos: Una labor de riesgo	6
3	Obligaciones de Estado frente al deber de garantizar la protección de Digna Ochoa	7
3.1	Desamparo institucional frente a situaciones de riesgo por causas asociadas a la defensa de derechos humanos:	7
3.2	Contexto normativo y rol de la Procuraduría:.....	9
3.3	Investigación de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos:.....	12
3.4	Respeto a los derechos humanos y el debido proceso	12
4	Conclusiones	16

I Introducción

I.1 Organizaciones que presentan al *Amicus Curiae*: Fundación Abogacía Española y Observatorio Internacional de la Abogacía en Riesgo.

La **Fundación Abogacía Española** es una entidad privada sin ánimo de lucro creada en el año 2003 por el Consejo General de la Abogacía Española con el propósito de canalizar el potencial solidario de la Abogacía en materia de derechos humanos y cooperación internacional.

Los fines de la Fundación son la promoción y defensa de los derechos humanos y la cooperación internacional. Para lograrlos, desarrolla acciones y proyectos concretos, tanto en España como en otros países, y en su desarrollo involucra a otras entidades privadas o públicas, nacionales o internacionales, con objetivos compatibles. Los ejes principales sobre los que desarrolla su actividad son: (i) Asistencia y apoyo a la defensa legal de víctimas de violaciones de derechos humanos; (ii) Fortalecimiento de las instituciones de la justicia que operan en el ámbito de la defensa y promoción de los derechos humanos y (iii) Ayuda a la promoción, mejora e implementación de modelos de justicia gratuita.

La Fundación desarrolla el grueso de la actividad de estos ejes en Latinoamérica y España, coadyuvando en la protección de abogados en situación de riesgo, visibilizando la labor de estos y otros defensores de derechos humanos, participando en procesos ante instancias judiciales y fortaleciendo las capacidades de organizaciones e instituciones que operan en el ámbito de la defensa y protección de los derechos humanos. <https://www.abogacia.es/conocenos/fundacion/>

El Observatorio Internacional de la Abogacía en Riesgo (OIAD), fundado por el Conseil National des Barreaux (Francia), el Colegio de Abogados de París (Francia), el Consejo General de la Abogacía Española (España) y el Consiglio Nazionale Forense (Italia) a los que se suman 42 colegios de abogados (Alemania, Italia, Turquía, Suiza, Bélgica, Francia, España, República del Congo) que participan en calidad de miembros activos.

El Observatorio hace seguimiento de los casos y situaciones que limitan o impiden el libre ejercicio de la abogacía en cualquier parte del mundo y su objetivo es prestar un apoyo efectivo a la abogacía amenazada o perseguida por razones asociadas al ejercicio de la profesión. Su labor responde a la voluntad inequívoca de sumar esfuerzos al servicio de un objetivo compartido como es la defensa del ejercicio de la Abogacía, desde la libertad y las garantías debidas. <https://protect-lawyers.org/es>

1.2 Objeto y enfoque del *Amicus Curiae*

El *amicus* se plantea desde un enfoque de derechos humanos en el que se distingue el rol que tiene el Estado al asumir su condición de titular de obligaciones, así como el rol de Digna Ochoa y Plácido a quien se le atribuye la condición de titular de derechos. Es decir, las autoridades públicas que debieron ofrecer garantías de protección frente a la víctima que debió ser objeto de un adecuado amparo institucional como titular de derechos frente a las amenazas recibidas en el desarrollo de su labor como abogada defensora de derechos humanos.

El objeto es ofrecer elementos de contexto relevantes al caso, basados en los hallazgos propios de las organizaciones que presentan el *amicus*, para argumentar si se daban las condiciones idóneas y conducentes para asegurar la protección de Digna Ochoa y Plácido, frente a las amenazas y la situación de riesgo originada que tuvo como resultado su muerte violenta.

De manera conforme con el concepto de protección integral, las garantías de protección son observadas y analizadas teniendo en cuenta su intrínseca relación con el deber de investigar y de la debida diligencia reforzada cuando se trata de defensores de derechos humanos.

1.3 Justificación

En el año 2010, la Fundación Abogacía Española fue requerida para visitar el Estado de Guerrero con el objeto de analizar y evaluar la implementación de medidas provisionales dictadas por la Corte IDH en fecha 30 de abril de 2009 (Caso Fernández Ortega y Otros). Dicho requerimiento fue formulado por **la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de México** y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, organización especializada en el acompañamiento legal a víctimas en el Estado de Guerrero, en representación de los beneficiarios de las medidas acordadas.

El informe fue publicado en octubre de 2010 con el título "Impunidad e indefensión: Caso Fernández Ortega y otros vs. México" y fue elaborado a partir de una verificación técnica de los expedientes de las averiguaciones previas que eran parte de las medidas provisionales otorgadas por la Corte IDH, las cuales estaban a cargo de la Procuraduría de Justicia del Estado de Guerrero en el caso "Fernández Ortega y otros".

Los hallazgos y conclusiones descritas en el informe, resultan relevantes en el caso Digna Ochoa y Plácido porque aborda elementos contextuales referidos a la situación de riesgo padecido por defensores de derechos humanos en el Estado de Guerrero y determina lo siguiente: (i) Si el órgano investigador cumplió con el debido proceso legal de las víctimas; (ii) Si fueron desarrolladas líneas de investigación para esclarecer la verdad de lo sucedido y conocer la identidad de los responsables; (iii) Si fueron practicados los medios probatorios tendientes a esclarecer la verdad de lo sucedido y conocer la identidad de los responsables; (iv) Si las pruebas recabadas se efectuaron con la debida cadena de custodia, con medios técnicos adecuados y procedimientos idóneos; (v) Si el trámite de investigación se efectuó en respeto al plazo razonable del debido proceso legal.

El análisis de dichos elementos permite entender cuál era el contexto de riesgo en el que desarrollaba su labor Digna Ochoa como abogada defensora de derechos humanos y las garantías de protección y acceso justicia con las que contaba frente a las amenazas recibidas.

Las recomendaciones emitidas en dicho informe, dieron lugar a la elaboración por parte de la Fundación Abogacía Española de un protocolo de investigación en el Estado de Guerrero para investigar adecuadamente los casos de amenazas y agresiones contra defensores de derechos humanos. El mismo acompaña el *amicus* en forma de anexo.

La Fundación ha mantenido desde el año 2010 una línea de colaboración con organizaciones de defensores y autoridades en México con la finalidad de fortalecer los marcos de protección de derechos humanos en el país a nivel federal o estatal.

En el año 2012 tuvo lugar una nueva visita con el propósito de impulsar la adopción del protocolo y acompañar a los colectivos de personas defensoras amenazadas, así como conocer el estado de implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de Inés Fernández y Valentina Rosendo Cantú. La Fundación presentó un *amicus* ante la Corte IDH por el caso Rosendo Cantú vs. México.

Finalmente, la Fundación Abogacía Española formó parte de una delegación conjunta con el Colegio de la Abogacía de Vizcaya y el Observatorio Internacional para la Abogacía en Riesgo en abril de 2018 para acompañar y apoyar a la abogacía en riesgo por su actividad de defensa de los derechos humanos en este país. La delegación pudo conocer de primera mano las dificultades y graves amenazas a las que se someten quienes se enfrentan al status quo en defensa de los derechos humanos en Ciudad Juárez (Estado Chihuahua), El Saltillo (Estado Coahuila de Zaragoza) y otros puntos del país, incluido el Estado de Guerrero.

Todos los insumos recibidos por parte de las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos e instituciones públicas (ej. Procuraduría estatal/federal, Secretarías de Gobernación, Comisión Nacional de Derechos Humanos) en el marco de las visitas e intercambiados mantenidos a lo largo de los últimos 15 años conforman los argumentos en los que se basa el análisis descrito en los siguientes apartados:

2 La defensa de Derechos Humanos: Una labor de riesgo

Los ataques y la muerte de Digna Ochoa deben ser analizados e interpretados en un contexto de violencia ejercida hacia las personas defensoras de derechos humanos que acontecía en la década de los noventa y persiste en la actualidad. La evidencia empírica nos ha demostrado que las personas defensoras de derechos humanos se convierten en objeto de ataques directos y esto incluye a los abogados y abogadas que brindan servicios de orientación y acompañamiento jurídico a las mismas.

Los abogados y abogadas defensoras de derechos humanos se enfrentan a varios tipos de obstáculos para ejercer libremente la profesión, entre los que destaca la inseguridad jurídica generada desde las mismas instituciones públicas que velan por el fortalecimiento y vigencia del estado de derecho en el país, lo que incluye, no sólo al poder ejecutivo, sino al conjunto de los órganos de procuración y administración de justicia.

Ahí parece radicar el mayor problema que enfrentaba el tipo de abogacía ejercida por Digna Ochoa y Plácido frente a vulneraciones de derechos humanos y coincide con el diagnóstico de la situación en el Estado de Guerrero, a saber, la interrelación existente entre la corrupción, el crimen organizado, la impunidad y la inseguridad jurídica.

Se observa además en base a casos similares o análogos de personas defensoras sometidas a actos de amenaza y hostigamiento, que dicha situación de riesgo pudo afectar de manera grave la integridad física y psicológica de Digna Ochoa al someterla a un estado constante de alerta e incertidumbre frente a una posibilidad real de ser objeto de un ataque directo sobre su persona en cualquier lugar y circunstancia. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso particular que nos ocupa, la situación de riesgo en la que se encontraba la defensora y la probable afectación psicológica derivada de la misma, habría sido interpretada de forma sesgada y aislada como una cuestión de salud mental o incluso un problema neurológico. Todo ello demostrable en los dictámenes psicológicos y psiquiátricos incorporados por la Procuraduría a la causa abierta tras su muerte, los cuales a consideración de los peticionarios son inconsistentes e incluso

abiertamente contradictorios. Según los mismos, el Estado mexicano habría recurrido a “la realización de dictámenes psicológicos y psiquiátricos con el fin de desacreditar a la víctima y hacerla responsable de lo ocurrido. En efecto, en el expediente penal reposan tres exámenes de tipo psicológico, con resultados diametralmente opuestos.”¹

En el año 2016 la Comisión Nacional de Derechos Humanos-CNDH, en su Recomendación General n° 25 sobre agravios a personas defensoras² manifestaba su preocupación por el incremento del nivel de agresiones contra personas defensoras y la presunta atribución de aquellas, por acción u omisión, a servidores públicos. Dicha afirmación fue realizada por este organismo a pesar de que, según sus propias manifestaciones, los órganos de administración y procuración de justicia carecían de “información sistematizada que permita identificar, de manera clara y precisa el número real de agresiones y delitos vinculados a su actividad.” En dicha Recomendación General, la CNDH destacó que la reiteración de delitos cometidos contra las personas defensoras de derechos humanos no podía desvincularse de los altos niveles de impunidad existentes.

Amnistía Internacional en su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en el Mundo 2020/2021 señala que en México “continuaron las amenazas y el hostigamiento contra personas que defendían los derechos humanos y, según datos de organizaciones de la sociedad civil, 24 personas defensoras fueron asesinadas”³

3 Obligaciones de Estado frente al deber de garantizar la protección de Digna Ochoa.

3.1 Desamparo institucional frente a situaciones de riesgo por causas asociadas a la defensa de derechos humanos:

El 9 de septiembre de 1999 la CIDH otorgó Medidas Cautelares a Digna Ochoa y Edgar Cortez, levantadas el 20 de agosto de 2015. El 11 de noviembre de 1999 la CIDH solicitó a la Corte Medidas Provisionales, estas fueron otorgadas el 17 de noviembre de 1999 y levantadas el 28 de agosto de 2001 dando lugar a una situación de desprotección frente a la situación de riesgo padecida.

¹ Escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas (ESAP) página 113 párrafo 4

² La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha emitido 222 recomendaciones a la Procuraduría General de la República en relación con las investigaciones durante el periodo 1990-2016 (http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2016_017.pdf)

³ Informe 2020/21 Amnistía Internacional pag. 307: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1032022021SPANISH.PDF>

9 años más tarde, esta situación era todavía observada por la Fundación Abogacía Española en el contexto de un caso distinto (Inés Fernández Ortega y Otros) aunque relacionado igualmente con la inadecuada implementación de medidas provisionales dictadas por la Corte IDH en favor de defensores de derechos humanos en el Estado de Guerrero.

17 años después, las organizaciones del Estado de Guerrero todavía señalaban las dificultades a las que se enfrentan en su labor de defensores, debido a la situación de violencia extrema, así como la corrupción e impunidad que impera en las instituciones de justicia. La grave situación a la que se hacía referencia en Guerrero, se traducía en homicidios, feminicidios, desapariciones de personas, desplazamientos forzados y además la presencia de varios grupos del crimen organizado coludidos con las autoridades.

De hecho, según cifras del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública en el periodo enero-abril 2018 se habían dado en Guerrero 770 homicidios dolosos, es decir, un aproximado de 6 asesinatos al día. Por otra parte, según datos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas sólo en el Estado hay un registro de 325 casos personas desaparecidas denunciados en el fuero federal y 1.482 en el fuero común, sin contar los casos que no son denunciados. Uno de los municipios de mayor riesgo en el Estado, es Chilapa de Álvarez el cual según el informe del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. denominado “Violencia en los municipios de México (2017), es el tercer municipio más peligroso a nivel nacional.

El Mecanismos de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas no fue creado hasta el 30 de abril de 2012, fecha en la que fue adoptada por la Cámara de Diputados la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada posteriormente en fecha 25 de junio. Dependiente orgánicamente de la Secretaría de Gobernación el objetivo principal de esta instancia fue asegurar que el Estado cumpliera debidamente con las obligaciones positivas que le corresponde asumir a la hora de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.

La Fundación Abogacía Española pudo constatar en el marco de las entrevistas mantenidas con defensores de derechos humanos en el año 2018, el escepticismo con el que las organizaciones de la sociedad civil observan el funcionamiento del Mecanismo de Protección. Tanto en lo que se refiere a la capacidad real de ofrecer una respuesta a la demanda existente, así como a la funcionalidad de medidas concretas como el botón de pánico o asistencia y el hecho de que dichas medidas estén principalmente orientadas a aspectos materiales, no tengan

carácter colectivo e ignoren, además las especificidades de las comunidades indígenas y la perspectiva de género.

La valoración de la situación observada *in situ* en el año 2018 se corresponde con el análisis de situación realizado en el año 2010, que nos sitúa en un contexto de desamparo institucional equiparable al que se podía encontrar en el Estado de Guerrero durante la década de los '90.

No existía una política pública en materia de protección de personas defensoras que contemplase con un carácter integral, la protección de las personas defensoras ante los casos de amenazas o agresiones detectadas, así como de tutela judicial cuando eran ejercitadas las acciones penales procedentes⁴.

La puesta en marcha de una “política integral de protección”, sería definida más tarde en diciembre de 2017 por la CIDH, partiendo del reconocimiento de la interrelación e interdependencia de las obligaciones que tiene el Estado para posibilitar que las personas defensoras puedan ejercer en forma libre y segura sus labores de defensa de los derechos humanos.⁵

En este sentido, se hace referencia a un enfoque amplio y comprensivo que requiere extender la protección más allá de mecanismos o sistemas de protección física cuando las personas defensoras atraviesan situaciones de riesgo, implementando políticas públicas y medidas encaminadas a respetar sus derechos; prevenir las violaciones a sus derechos; investigar con debida diligencia los actos de violencia en su contra; y, sancionar a los responsables intelectuales y materiales. Asimismo, se fiere a incorporar un enfoque de género y étnico en todas las actuaciones y promover la formación y sensibilización de los servidores públicos involucrados en las investigaciones de delitos contra las personas defensoras.

3.2 Contexto normativo y rol de la Procuraduría:

En el periodo 1999-2001 el Estado Mexicano no había afrontado todavía el cambio de envergadura iniciado en 2018 con la implantación de la Fiscalía General de la República-FGR en lugar de la Procuraduría General de la República-PGR. Dicha transformación tuvo su origen en

⁴ De acuerdo a la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 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.(Art. 8.1 y 25.1 CoIDH Caso: *Nogueira de Carvalho y otro vs. Brasil*)

⁵ Políticas Integrales de Protección de Personas Defensoras. 29 de diciembre de 2017. Comisión Interamericana de Derechos Humanos -OEA <http://www.oas.org/es/cidh/ informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>

la reforma del Artículo 102 de la Constitución aprobada por el Congreso en fecha 10 de febrero de 2014 y la posterior adopción de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República⁶.

Interesa destacar los fines institucionales descritos en el Art. 2 de dicha Ley, en virtud de los cuales *“La Fiscalía General de la República tendrá como fines la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.”*

La reforma estaba llamada a marcar un punto de inflexión procesal al determinar que correspondería al Ministerio Público la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal y el carácter autónomo de la institución ofrecería en principio mayores garantías en términos de resultados en las investigaciones y rendición de cuentas. Si bien es frecuente que el Ministerio Público sea el encargado de la investigación de los delitos (a diferencia de otros modelos, en donde, es un Juez el que lleva a cabo esa misión), lo cierto es que su carácter de **órgano ubicado dentro del Poder Ejecutivo** suponía una merma de su independencia e imparcialidad en la importante misión que tiene encomendada, lo cual venía acentuado por el proceso de designación a propuesta del Gobierno de su máximo representante, el Procurador General, tanto en el ámbito de la Federación como en el de los Estados.

En última instancia, ello podía repercutir también en la tutela judicial, por cuanto si el Ministerio Público no ejercitaba la acción penal nunca llegaría a conocimiento del Juez que deba dictar, en su caso, Sentencia, disminuyendo las atribuciones que tiene establecidas el Poder Judicial a favor de las que ostenta un órgano de otro poder del Estado, en este caso, el Ejecutivo.

A nivel de organizaciones defensoras de derechos humanos las expectativas generadas por la reforma, se encontraban asociadas al anhelo de contar con un órgano institucional capaz de investigar vulneraciones de derechos humanos. Un ente investigador dotado de suficiente autonomía funcional e independencia institucional en aras de lograr una gestión más eficiente de su labor a salvo de influencias políticas.

Según el análisis que ofrecía el Centro de Investigación para el Desarrollo-CIDAC en noviembre de 2017⁷, muchas de las conversiones habían sido nominales y no había sido otorgado

⁶ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2018 y reformada el 13.04.2020 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_130420.pdf

⁷ CIDAC lineamientos para un Modelo Homologado de Investigación Criminal, noviembre 2017 <http://cidac.org/wp->

ningún grado de autonomía a la Fiscalía⁸. En otros casos se consideraba que la autonomía otorgada era relativa, porque se limitaba los aspectos técnicos y de gestión, pero no financiero y político respecto del Poder Ejecutivo⁹. Finalmente señalaron los Estados donde sí se había otorgado un grado de autonomía acorde al nuevo modelo de institucionalidad propuesto¹⁰ y un número de Estados donde todavía seguía vigente la Procuraduría¹¹.

Todo ello, en un contexto de elevada impunidad que persiste en el tiempo¹² y un sistema de justicia penal acusatorio cuya vigencia en todo el territorio es una realidad normativa e institucional, aunque todavía no habría sido logrado el mismo nivel de adecuación al mismo en todas las entidades federativas.¹³ A lo anterior habría que sumar el hecho de que el sistema de justicia penal acusatorio no previó la implantación, a nivel nacional, de un modelo de investigación criminal homologado para los órganos de procuración de justicia.

Finalmente, cabe destacar que, con carácter previo a la reforma procesal, El Ministerio Fiscal se erigía como único representante de los intereses de la víctima ante la ausencia de una figura jurídica como la “acusación particular” o “acusación popular”, cuya intervención permite ejercer la acción penal y se convierte en un referente clave para salvaguardar los intereses de la parte denunciante.

Por ello, en los años 1999-2001 la exclusividad del Ministerio Fiscal en la iniciación de la acción penal conllevaba de manera inherente un riesgo para la adecuada persecución e investigación de los delitos cometidos contra defensores de derechos humanos.

content/uploads/2017/11/lineamientos.pdf

⁸ Ej. Campeche; Durango; Chihuahua; Jalisco (CIDAC lineamientos para un Modelo Homologado de Investigación Criminal, noviembre 2017, p. 7)

⁹ Ej. Morelos; Yucatán (CIDAC lineamientos para un Modelo Homologado de Investigación Criminal, noviembre 2017, p. 7)

¹⁰ Ej. Aguascalientes; Estado de México; Guerrero; Chiapas; Nayarit; Oaxaca; Puebla; Querétaro; Quintana Roo; Tabasco (CIDAC lineamientos para un Modelo Homologado de Investigación Criminal, noviembre 2017, p. 7)

¹¹ Ej. Baja California; Baja California Sur; Coahuila de Zaragoza; Colima; Ciudad México; Guanajuato; Hidalgo; Michoacán de Ocampo; Nuevo León; San Luis Potosí; Sinaloa; Sonora; Tamaulipas; Tlaxcala; Veracruz de Ignacio de la Llave; Zacatecas (CIDAC lineamientos para un Modelo Homologado de Investigación Criminal, noviembre 2017, p. 7)

¹² México ocupa el lugar 60 de 69 países estudiados en el Índice Global de Impunidad 2020. En la edición de 2017, ocupó el lugar 66 de 69 y en el igi-2015 obtuvo el lugar 58 de 59 casos estudiados.

<https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

¹³ La reforma constitucional de 2008 introdujo un cambio de paradigma en el sistema de justicia procesal penal en México, al prever la transición de un modelo inquisitivo a uno acusatorio adversarial. Este último fue implantándose de forma gradual en todo el territorio hasta lograr plena vigencia y aplicabilidad en todo el país en fecha 18 de junio de 2016.

3.3 Investigación de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos:

La Fundación Abogacía Española determinó en el año 2010 respecto del Estado de Guerrero, que el grado de coordinación e implicación de las instituciones públicas competentes para conocer de casos en los que se encontraban involucrados en calidad de víctimas defensores de derechos humanos, era insuficiente para asegurar una respuesta inmediata y adecuada a las denuncias efectuadas.

Las conclusiones y recomendaciones emitidas en el informe relativo a la implementación de medidas provisionales de la Corte IDH en el Estado de Guerrero evidenciaban la existencia de un margen de mejora notable en las modalidades de colaboración establecidas entre las autoridades involucradas. Por ello fue expresada la necesidad de contar con un protocolo o mecanismo que estableciera los procedimientos a seguir en los supuestos de delitos cometidos contra defensores de derechos humanos que fue finalmente elaborado con vistas a ser implementado en el Estado de Guerrero (ver Anexo I).

En la Recomendación General n.º 25 mencionada anteriormente, la CNDH hizo referencia a la ausencia de protocolos de investigación por parte de los órganos de procuración de justicia en los que se considerase la vulnerabilidad y situación de riesgo de las víctimas, así como, la relación existente entre los delitos cometidos contra las personas defensoras¹⁴ y los elementos contextuales de naturaleza social y política que rodean a su labor.

3.4 Respeto a los derechos humanos y el debido proceso

La obligación de respetar implica para los Estados de acuerdo a la Jurisprudencia de la Corte IDH el deber de *“organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras mediante las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”*. La consecuencia de esto es que *“los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos*

¹⁴ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) presentó en fecha 7 de marzo de 2016 la Recomendación General número 25 Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos, ante 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. (ver enlace http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_058.pdf)

*por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”.*¹⁵

La vulneración del derecho al debido proceso se produce de manera patente cuando las denuncias de las víctimas no se traducen en una investigación pronta, exhaustiva y efectiva por parte de las autoridades mexicanas. La infracción del debido proceso resulta manifiesta en la investigación de las múltiples amenazas y hostigamientos que Digna Ochoa sufrió. A pesar de que ella denunció en repetidas ocasiones estos hechos, estos no fueron investigados de manera efectiva. Si bien dieron lugar a la apertura de diversas averiguaciones previas, las mismas fueron posteriormente archivadas sin identificar ni sancionar a los responsables.

De hecho, es destacable que tras haber denunciado en múltiples ocasiones los ataques de los que fue víctima, hubo un momento en el que Digna dejó de denunciarlos a la vista de la ineffectividad de las denuncias interpuestas previamente. Así lo explica en su declaración ante la Embajada de México en Alemania el 15 de abril de 2002, el señor Harald Ihmig, señalando que “[Digna] me contó que hubo nuevas amenazas en agosto de 2001 y pregunté porque no había publicado esas amenazas y me dijo que no tenía ningún sentido porque no se investigarían como las amenazas anteriores y que por eso no las publicó”¹⁶.

El incumplimiento del respeto al debido proceso se tradujo en la ausencia de investigación de delitos contra defensores de derechos humanos, lo que no hizo más que acrecentar la desconfianza ante la actuación del Ministerio Público. Esto es lo que ocurrió en el caso de Digna, quien dejó de confiar en la efectividad de denunciar los ataques ante la ausencia de investigación efectiva de hechos anteriores.

El derecho de **acceso a la justicia** (o “derecho a ser oído”, según la terminología del artículo 8.I de la Convención Americana) es aquel elemento del debido proceso en virtud del cual, toda persona puede acudir a los órganos jurisdiccionales del Estado para conseguir la protección de sus derechos o intereses (de diferente índole), o para obtener un pronunciamiento acerca de su pretensión o defensa. Este derecho exige que toda persona cuente con la posibilidad, real, de acceder al sistema judicial para que los órganos llamados a resolver su pretensión o defensa la estudien y emitan una resolución motivada conforme a Derecho. Se trata de un mecanismo destinado a asegurar la paz social en justicia y a evitar el uso de la acción

¹⁵ Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras Sentencia de 29 de julio de 1988 párr.166

¹⁶ Declaración del señor Harald Ihmig de 15 de abril de 2002 rendido en la Embajada de México en la República Federal de Alemania de 2 agosto de 2018. XX. Anexo 43 del Informe de Fondo 61/19 de la Ilustre Comisión; PGJDF. Declaración de María del Pilar Noriega García. 23 de octubre de 2001. Documento ubicado en el archivo “12.229 Documentos de Asilo”, pág. 21, del expediente del caso ante la Ilustre Comisión.

directa (la “justicia por la propia mano”), ya que otorga a las personas un proceso legal para la solución de sus controversias.

La Corte IDH ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los alcances de este derecho, con especial relación a la violación de los derechos humanos. Ha reconocido el derecho de las víctimas y de sus familiares de acceder a la jurisdicción a fin de que se investigue los actos de vulneración de sus derechos, se determinen las responsabilidades y se impongan las reparaciones correspondientes. Concretamente ha señalado: “del artículo 8 de la Convención se desprende que las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, o sus familiares, deben contar con amplias posibilidades de ser oídos y actuar en los respectivos procesos, tanto en procura del esclarecimiento de los hechos y del castigo de los responsables, como en busca de una debida reparación”¹⁷.

La Corte ha considerado también, como expresión del derecho de acceso a la justicia, que el Estado está en la obligación de proporcionar a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos, recursos judiciales efectivos (artículo 25° de la Convención) que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, siempre dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo I.1 de la Convención)¹⁸.

Adicionalmente ha recordado que: “El derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan y, en su caso, de las correspondientes

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Villagrán Morales y otro*, Op. cit., párrafo 227; el subrayado es nuestro. Véase también: *Caso Blake vs. Guatemala*, sentencia del 24 de enero de 1998, párrafos 96 y 97.

¹⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 91; y *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*, sentencia de 3 de abril de 2009, párrafo 110.

Art. 25° de la Convención Americana: “Protección Judicial: 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

Art. 1° de la Convención Americana: Obligación de respetar los derechos: 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

responsabilidades penales en tiempo razonable, por lo que, en atención a la necesidad de garantizar los derechos de las personas perjudicadas, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales". A propósito del deber de investigar, la Corte ha establecido que si bien este es un deber de medios y no de resultados: *"ello no significa, sin embargo, que la investigación pueda ser emprendida como 'una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa'*"; sino que *"cada acto estatal que conforma el proceso investigativo, así como la investigación en su totalidad, debe estar orientado hacia una finalidad específica, la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, la sanción de los responsables de los hechos"*¹⁹.

En el caso que nos ocupa, la obligación de investigar, juzgar y en su caso sancionar las amenazas recibidas por Digna Ochoa y Plácido, así como las circunstancias que rodearon su muerte violenta recayó sobre el conjunto de operadores de la administración de justicia, entre los que destacaba el M^o Público. A fin de combatir eficazmente la impunidad repetida en casos similares o análogos, que daba lugar a la imposibilidad de asegurar el acceso a la justicia, era fundamental garantizar que las investigaciones fueran tramitadas contra todos los responsables en un plazo razonable y que produjeran los resultados esperados.

En este sentido, la Fundación Abogacía Española destacó, a partir del caso de implementación de medidas provisionales de protección e investigación de amenazas en el Estado de Guerrero, la importancia de implantar un modelo de control judicial de convencionalidad. Un mecanismo de control por el que todos los órganos del poder judicial deban asumir el compromiso de eliminar los obstáculos de hecho y derecho que mantenían y favorecían la impunidad. De acuerdo a este modelo establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana, el control se debe ejercer no sólo sobre la constitucionalidad de las leyes y la legalidad de los hechos objeto de litigio, sino también sobre su conformidad con las disposiciones recogidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De acuerdo a lo anterior, no sólo la creación, sino por encima de todo, la implementación efectiva de mecanismos de protección y protocolos de actuación concretos a la hora de abordar la investigación de delitos se revelaba una cuestión prioritaria y urgente en Guerrero para contrarrestar el número creciente de crímenes y escaladas de violencia que afectaban y afectan todavía hoy a los defensores de derechos humanos.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. México*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrafo 192.

4 Conclusiones

La vida y muerte de Digna Ochoa permiten constatar una vez más la necesidad de reforzar con carácter general los mecanismos de investigación de denuncias cuando afectan a personas defensoras de derechos humanos beneficiarias de medidas provisionales de la Corte IDH. Un análisis crítico del marco jurídico que regula el proceso penal en México permite concluir que la actuación del M^o Fiscal en la iniciación de la acción penal conllevaba -en los años en los que Digna Ochoa y Plácido denunció amenazas y todavía en la actualidad- un riesgo para la adecuada persecución e investigación de los delitos cometidos contra defensores de derechos humanos.

Una lectura retrospectiva del caso permite concluir de manera adicional que la falta de sanción a los perpetradores de las amenazas, hostigamientos e intimidaciones no solamente contribuyó a la repetición de estos hechos. De manera adicional habría elevado el nivel de riesgo padecido por la abogada sin que hubiese medidas de seguridad adecuadas adoptadas por las autoridades públicas ni una tutela judicial efectiva frente a las denuncias realizadas que no fueron objeto de una investigación pronta, exhaustiva y efectiva.

Considerando el grado de vulnerabilidad de la defensora de derechos humanos Digna Ochoa y a fin de evitar daños irreparables en su persona, las diligencias de investigación debieron acometerse con el máximo rigor en torno a los elementos contextuales asociados a los casos en los que intervino como abogada defensora de derechos humanos. Las amenazas y presiones recibidas habrían tenido por objeto impedir, desmotivar anímicamente a Digna Ochoa y Plácido para que desistiera de su labor. Por tanto, no cabe realizar una interpretación de las mismas de manera aislada de su labor como defensora de derechos humanos y esto se hace extensivo a las circunstancias no esclarecidas de su muerte.

Respecto de esto último, es preciso señalar que la investigación judicial entorno a la muerte de Digna Ochoa y Plácido obvió los antecedentes y elementos contextuales relacionados con el ejercicio de la abogacía que se encontrarían en el origen de las amenazas y serían la causa del homicidio. Las investigaciones posteriores al mismo no habrían partido de dichos antecedentes y en consecuencia habrían sido ignorados indicios relevantes para esclarecer debidamente los hechos y determinar su autoría.

A pesar de que Digna Ochoa denunció las amenazas de que era víctima en múltiples ocasiones, estas no fueron investigadas de manera efectiva. Nunca se identificaron y sancionaron a los responsables de las mismas, por lo que nunca se desactivó el origen del riesgo. Por otro lado, a pesar de que la víctima era beneficiaria de medidas cautelares y posteriormente de

medidas provisionales, las medidas de protección acordadas nunca llegaron a implementarse de manera adecuada. Por este motivo, una debida investigación y una sanción adecuada pudieron constituir una efectiva forma de protección que no se dio en el caso que nos ocupa. El Estado Mexicano no cumplió con su deber de investigación y por ende no protegió la vida e integridad de Digna Ochoa y Plácido, así como su derecho a defender derechos que en este caso debe entenderse integrado por el derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial, protegidos por los artículos 8 y 25 de la CADH.

D^a. Victoria Ortega Benito
Presidenta
Fundación Abogacía Española

D. Francesco Caia
Presidente
Observatorio Internacional para la
Abogacía en Riesgo