

OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 211

31 diciembre 2017

Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

# Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas



# ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	5
A.	<i>Situación de las personas defensoras en América</i>	6
B.	<i>Objetivo y metodología</i>	8
II.	CONCEPTO Y ROL DE LA PERSONA DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA	11
III.	OBLIGACIONES DEL ESTADO RESPECTO DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS	13
A.	<i>Obligación de investigar, esclarecer, enjuiciar y sancionar los delitos cometidos contra las personas defensoras</i>	14
B.	<i>Obligación de evitar y responder a la criminalización de las personas defensoras</i>	20



## I. INTRODUCCIÓN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH” o “Comisión”) ha resaltado que la labor de las personas defensoras es fundamental para la implementación de los derechos humanos, así como para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho. Las personas defensoras de derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento de las democracias, ya que el fin que motiva la labor que desempeñan incumbe a la sociedad en general, y busca el beneficio de ésta<sup>1</sup>.

2. Por una parte, las defensoras y defensores de derechos humanos “contribuyen a mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas, a reducir las tensiones sociales y políticas, a consolidar la paz a nivel nacional y a promover la toma de conciencia con respecto a los derechos humanos en el plano nacional e internacional”<sup>2</sup>. También “pueden ayudar a los gobiernos a promover y proteger los derechos humanos. Como parte de los procesos de consulta, pueden desempeñar un papel fundamental para contribuir a elaborar la legislación apropiada, y ayudar a establecer planes y estrategias nacionales sobre derechos humanos”<sup>3</sup>.

3. Por otra parte, contribuyen de manera especial a respetar, promover y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales y a fortalecer los sistemas nacionales de protección de derechos humanos y de procuración y administración de justicia; garantizar la adecuada representación legal de personas y comunidades, incluidas aquellas que pertenecen a grupos en mayores condiciones de vulnerabilidad y/o históricamente sometidos a discriminación, cuyos derechos se ven amenazados o violados; y a prevenir la violencia, promover la paz, la seguridad y el desarrollo sostenibles, así como a consolidar las instituciones democráticas en América<sup>4</sup>.

4. Sus actividades de vigilancia, denuncia, difusión y educación contribuyen de manera esencial a la observancia de los derechos humanos, pues luchan para combatir la impunidad<sup>5</sup>. La Comisión Interamericana ha señalado que las y los defensores ejercen el necesario control ciudadano sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas, lo cual los convierte en una pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática, sólida y duradera. Por ello cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta directamente al resto de la sociedad<sup>6</sup>. La CIDH ha enfatizado el importante papel del control ciudadano que desempeñan defensores de derechos humanos en la investigación y denuncia de corrupción<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> CIDH, [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 13.

<sup>2</sup> ONU, [Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos](#), Folleto Informativo No. 29, pág. 7

<sup>3</sup> Consejo de la Unión Europea, [Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de los Derechos Humanos](#), 10 de junio de 2004, párr. 5.

<sup>4</sup> OEA, Asamblea General, AG/RES. 2851 (XLIV-O/14), [Defensoras y defensores de derechos humanos: 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](#), 4 de junio de 2014.

<sup>5</sup> Corte IDH. [Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones](#). Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, párr. 80.

<sup>6</sup> 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, 7 de marzo de 2006, párr. 23.

<sup>7</sup> CIDH, Resolución 1/17, [Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción](#), 12 de septiembre de 2017.

5. El criterio identificador de quien debe ser considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, o el pertenecer a una organización civil o no. Este concepto también es aplicable a los operadores de justicia como defensores del acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones a sus derechos<sup>8</sup>.

6. En virtud de la importancia de la labor de las defensoras y defensores, tanto en el ámbito nacional como internacional se ha reconocido la existencia de un derecho a defender los derechos humanos. Este reconocimiento fue incorporado en la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos* (en adelante Declaración sobre Defensores de Naciones Unidas), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1998, la cual establece 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”<sup>9</sup>.

7. En la región, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha reconocido el derecho a defender los derechos y su importancia en diversas resoluciones a partir de 1999. Al respecto, en su resolución 2908 del 29 de junio de 2017 la Asamblea General, instó a los Estados miembros a que fortalezcan las garantías para el ejercicio de la labor de las defensoras y los defensores de los derechos humanos; a que intensifiquen los esfuerzos para adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida, la libertad y la integridad personal de las defensoras y los defensores de los derechos humanos y sus familiares; y que combatan la impunidad en casos de agresiones, incluso en Internet, contra las personas defensoras de derechos humanos para generar un ambiente favorable a la defensa de los derechos y de las libertades fundamentales<sup>10</sup>.

### **A. Situación de las personas defensoras en América**

8. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría sobre Defensoras y Defensores de derechos Humanos ha monitoreado mediante sus distintos mecanismos la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en los Estados miembros de la OEA. A este respecto, la CIDH observa con suma preocupación que la situación general de violencia en contra de defensoras y defensores de derechos humanos en la región se ha agravado en los últimos años. De acuerdo a información publicada por organizaciones de sociedad civil, en 2016 tres cuartas partes del total de asesinatos de personas defensoras en el mundo sucedieron en América. Asimismo, en el continente se encuentran los países con más alto número de asesinatos de personas defensoras en el mundo, así como los más peligrosos para defender los derechos humanos considerando el número de asesinatos per cápita durante la última década<sup>11</sup>.

9. Además de los asesinatos, la Comisión Interamericana ha recibido información que indica que las defensoras y defensores enfrentan una serie de obstáculos para el ejercicio de sus

---

<sup>8</sup> CIDH, [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 9.

<sup>9</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, A/Res/53/144, [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](#), 8 de marzo de 1999, artículo 1.

<sup>10</sup> OEA, Asamblea General, AG/RES. 2908 (XLVII-O/17), [Promoción y Protección de Derechos Humanos](#), 21 de junio de 2017.

<sup>11</sup> Front Line Defenders, [Informe Anual 2016](#), pág. 7; Global Witness, [Defender la tierra. Asesinatos globales de defensores/as de tierra y el medio ambiente 2016](#), pág. 28.

actividades de promoción y defensa de los derechos humanos. Las y los defensores de derechos humanos experimentan ataques, amenazas, así como la estigmatización y campañas de difamación en su contra, entre otros. En algunos países del continente, autoridades públicas y/o miembros del sector privado, califican a las personas defensoras de derechos humanos a través de los medios, incluyendo redes sociales como “alborotadores profesionales”, “bandoleros”, “matones profesionales”, “chusma fratricida fracasada”, “ONGs de izquierda otrora organizaciones terroristas”; o con afirmaciones tales como que la “defensa de los derechos humanos se ha convertido en un negocio en este país centroamericano, pero un negocio exclusivo de los exguerrilleros-terroristas”. Se trataría de un lenguaje omnipresente que busca estigmatizar a las y los líderes comunitarios y organizaciones defensoras de derechos humanos<sup>12</sup>.

10. Asimismo, la Comisión ha continuado recibiendo información sobre la tendencia identificada en su informe *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos* que indica que las defensoras y defensores con frecuencia son sistemáticamente sujetos a procesos penales sin fundamento, con el objetivo de obstaculizar sus labores y desacreditar sus causas<sup>13</sup>. A este respecto, la Comisión Interamericana observa que es frecuente la criminalización de las actividades de defensa de los derechos de las comunidades que ocupan tierras de interés para el desarrollo de mega-proyectos y explotación de recursos naturales, de las defensoras y defensores de los derechos de las personas LGBTI, defensoras mujeres, o personas defensoras que investigan y difunden información relativa a estos casos de corrupción, o de memoria, verdad y justicia, y nota con preocupación la participación activa de empresas privadas en estos procesos de criminalización.

11. En la región, los grupos más afectados por la violencia en contra de defensoras y defensores de derechos son aquellos que se dedican a la defensa de la tierra, el territorio y el ambiente. El creciente número de conflictos socioambientales y la ausencia de adopción e implementación de medidas efectivas de reconocimiento y protección para quienes defienden y promueven los derechos al territorio, al medio ambiente y aquellos ligados al acceso a la tierra ha facilitado que estas defensoras y defensores estén más expuestos a asesinatos, ataques, amenazas o a procesos de criminalización por las causas que defienden o por el contenido de sus reivindicaciones<sup>14</sup>. La CIDH ha resaltado el valioso rol que defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente ejercen en la construcción de una sociedad democrática sólida y el desarrollo sostenible en los países de la región y ha instado a los Estados de la OEA a adoptar medidas urgentes para reconocer y proteger su labor<sup>15</sup>.

12. Asimismo, las defensoras y defensores de derechos de personas LGBTI enfrentan una mayor vulnerabilidad a sufrir actos de violencia, debido a la combinación de factores relacionados con la percepción de su orientación sexual e identidad de género, su rol de defensa y los temas que defienden y en los que trabajan, ya que éstos buscan desafiar estructuras sociales tradicionales sobre la sexualidad y el género, arraigados en las culturas predominantes de los países de la región. La CIDH ha recibido múltiples denuncias sobre las violaciones de las cuales son

---

<sup>12</sup> Amnistía Internacional, [Defendemos la tierra con nuestra sangre: personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala](#), septiembre de 2016, pág. 45.

<sup>13</sup> CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015.

<sup>14</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 072/17, [CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente](#), 5 de junio de 2017.

<sup>15</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 072/17, [CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente](#), 5 de junio de 2017.

objeto defensores y defensoras de los derechos de las personas LGBTI quienes constantemente serían sometidos a agresiones y hostigamientos.

13. Por otra parte, las mujeres defensoras de derechos humanos, adicionalmente a la discriminación de la que son objeto por las concepciones estereotipadas de género que les han sido atribuidas a su sexo, se enfrentan además a una serie de desafíos específicos al desarrollar su labor de defensa de derechos humanos. En el contexto de violencia y discriminación estructural contra las mujeres que subiste en la región, las mujeres defensoras de derechos humanos desafían, además, estereotipos machistas que las ponen en situación de particular vulnerabilidad al afrontar actitudes misóginas, amenazas de agresión sexual, de difamación basada en el género y cuestionamiento de su “feminidad” o sexualidad; o estereotipos de género que contribuyen a la reprobación de su participación en la vida pública, en lugar de atenerse a su papel de cuidadora en la familia.<sup>16</sup>

## **B. Objetivo y metodología**

14. Los estándares aquí plasmados derivan de los precedentes y recomendaciones emitidas por la Comisión, ya sea de sus informes de casos, temáticos<sup>17</sup> o de país, así como de las resoluciones de su mecanismo de medidas cautelares; y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”); dentro del amplio marco de los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

15. Resulta fundamental la difusión y asimilación de estas directrices entre las instituciones encargadas de garantizar los derechos de las personas defensoras en los distintos Estados de la OEA en los diferentes niveles de los poderes estatales, como una herramienta de utilidad práctica. En particular, para los funcionarios responsables de brindar algún tipo de servicio público a las personas defensoras y propiciar un ambiente seguro para la realización de su labor como, entre otros, funcionarios de Presidencia, los ministerios del interior, justicia y defensa, cuerpos de policía, institucionalidad en Derechos Humanos de los poderes ejecutivos; mecanismos nacionales de protección; los tribunales; órganos de gobierno de la judicatura; consejos de Estado; fiscalías, procuradurías; instituciones nacionales de derechos humanos, gobiernos regionales o estatales, entre otras instituciones. La adopción de medios integrales y coordinados entre los diversos entes del Estado para el mejoramiento de su sistema de protección; la lucha contra la impunidad de los ataques y amenazas en contra de las personas defensoras de derechos humanos como una garantía de no repetición; entre otros desarrollos, pueden contribuir a una protección fortalecida del rol que desempeñan las personas defensoras en la defensa de los derechos humanos.

16. Además de la introducción, las presentes directrices se estructuran en dos títulos principales: (II) el concepto y rol de la persona defensora en una sociedad democrática y (III) las obligaciones de los Estados respecto de las personas defensoras de derechos humanos. El título (III) se compone, a su vez, de dos secciones: (1) la obligación de investigar, esclarecer, enjuiciar y

<sup>16</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 192/17, [CIDH llama a los Estados a reconocer y proteger la labor de mujeres defensoras de derechos humanos](#), 29 de noviembre de 2017.

<sup>17</sup> CIDH, [Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc.49/15, 31 de diciembre de 2015; [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011; [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, 7 de marzo de 2006. Ver también CIDH, [Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013; CIDH, [Violencia contra personas LGBTI](#), OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36, 12 noviembre 2015; y El acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos (2010).



sancionar los delitos cometidos contra las personas defensoras; y (2) la obligación evitar y responder a la criminalización de las personas defensoras.



## II. CONCEPTO Y ROL DE LA PERSONA DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

17. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión ha establecido que “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional, debe ser considerada como defensora de derechos humanos”<sup>18</sup>. Esta amplia definición abarca las actividades profesionales o luchas personales que tienen incluso una vinculación solamente ocasional con la defensa de los derechos humanos<sup>19</sup>. Esta definición también incluye a los operadores de justicia, quienes desde su función, a través de la representación de una víctima, de la investigación, sanción y/o reparación de una violación, o impartiendo justicia en forma independiente e imparcial, contribuyen a la realización del acceso a la justicia. Corresponde señalar que esta definición es consistente con lo indicado por Naciones Unidas y su Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos.

18. La Comisión considera que las y los defensores de derechos humanos son personas que promueven o procuran de cualquier forma la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional<sup>20</sup>. El criterio identificador de quien debe ser considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, o el pertenecer o no a una organización civil<sup>21</sup>.

19. La Comisión ha reconocido además que el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos implica la posibilidad de promover y defender libre y efectivamente cualquier derecho cuya aceptación es indiscutida; los derechos y libertades contenidos en la propia Declaración de Defensores; y también “nuevos derechos o componentes de derechos cuya formulación aún se discute”<sup>22</sup>.

20. La Corte IDH, por su parte, también ha considerado, que la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público<sup>23</sup>. Al respecto, se ha referido a las actividades de

---

<sup>18</sup> CIDH, [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), párr. 13. [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 12.

<sup>19</sup> Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, Fact Sheet No. 29, 2004, págs. 8 a 9, donde se señala que: “[m]uchas actividades profesionales no siempre suponen un trabajo a favor de los derechos humanos, pero pueden tener una vinculación ocasional con ellos”. Cuando dichas actividades se realizan de manera que suponga un apoyo concreto a los derechos humanos, puede decirse que las personas que las llevan a cabo actúan como defensores de los derechos humanos. Asimismo, “[m]uchas personas actúan como defensoras de los derechos humanos fuera de todo contexto profesional o laboral”. Lo importante es considerar cómo actúan esas personas en apoyo de los derechos humanos y, en algunos casos, determinar si se realiza un “esfuerzo especial” para promover o proteger los derechos humanos.

<sup>20</sup> 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, 7 de marzo de 2006, párr. 36.

<sup>21</sup> CIDH, [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 12; [Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos](#), OEA-Ser.L/V-II. Doc. 49-15, 31 de diciembre de 2015, párr. 19.

<sup>22</sup> 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, 7 de marzo de 2006, párr. 36.

<sup>23</sup> Corte IDH. *Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129; ver Corte IDH. *Caso Luna López Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 122.

vigilancia, denuncia y educación<sup>24</sup> que realizan las personas defensoras, resaltando que la defensa de los derechos no sólo 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<sup>25</sup>. La Corte ha considerado que el derecho individual o colectivo a “promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional” debe ser realizado de forma pacífica, por lo que no se incluyen en este concepto los actos violentos o que propagan la violencia<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Corte IDH. *Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129; ver Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de julio de 2009, Serie C No. 201, párr. 88; *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 147, y *Caso Fleury y otros Vs. Haití*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, Serie C No. 236, párr. 80.

<sup>25</sup> Corte IDH, *Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala*, Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129, cita Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 147. Además de CIDH op. cit, ver OACNUDH, [Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos](#), Fact Sheet No. 29, 2004, pág. 8; Consejo de la Unión Europea, Consejo de la Unión Europea. [Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos](#), 8 de diciembre de 2008, párr. 3; Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea, *The situation of human rights defenders in Council of Europe member states*, Resolución 1660, 28 de abril de 2009, punto 2.

<sup>26</sup> Corte IDH. *Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 129, cita [Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos](#), artículo 12.3; Consejo de la Unión Europea, [Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos](#), 8 de diciembre de 2008, párr. 3, y OACNUDH, [Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos](#), Fact Sheet No. 29, 2004, pág. 11.

### III. OBLIGACIONES DEL ESTADO RESPECTO DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

21. Las obligaciones de los Estados en relación a las personas defensoras y el derecho a defender los derechos humanos tienen una relación directa con el goce de los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana”) a la vida, la integridad personal, la libertad de expresión y de asociación, las garantías judiciales y la protección judicial, los cuales en su conjunto, permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa de los derechos humanos y se materializan en el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos.

22. La Comisión y la Corte IDH han hecho énfasis en las obligaciones del Estado en torno a los derechos de las personas defensoras; garantizar las condiciones necesarias para desarrollar su función<sup>27</sup>; las obligaciones de prevención y protección específica<sup>28</sup>; y la obligación de investigar los delitos cometidos contra las y los defensores<sup>29</sup>.

23. Al respecto, la Comisión ha sostenido que la obligación de los Estados respecto de las personas defensoras de derechos humanos es la de prevenir las violaciones en su contra y proteger a las que están en riesgo, lo cual implica: 1) asegurar las condiciones para que realicen sus actividades libremente; 2) el deber de no impedir su trabajo y resolver los obstáculos existentes a su labor; 3) evitar y responder a actos destinados a criminalizar indebidamente su trabajo; 4) protegerlas si están en riesgo, lo cual puede involucrar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la CIDH; y 5) la obligación transversal de investigar, esclarecer, procesar y sancionar los delitos cometidos en su contra<sup>30</sup>. Estas obligaciones serán abordadas a mayor detalle a lo largo de estas directrices.

24. La Comisión ha establecido que para brindar una protección eficaz a las personas defensoras, los Estados deben implementar una política integral de protección, término que ha sido utilizado por la Comisión desde 2011 para identificar las obligaciones en cabeza del Estado a fin de asegurar el ejercicio libre de sus labores<sup>31</sup>. La Corte IDH ha especificado que una política pública o programa para la protección de personas defensoras de derechos humanos debe, como mínimo: contemplar la participación de las personas defensoras de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la elaboración de las normas que puedan regular un programa de protección al colectivo en cuestión; abordar de forma integral e interinstitucional la problemática de acuerdo con el riesgo de cada situación y adoptar medidas de atención inmediata frente a denuncias de defensores; crear un modelo de análisis de riesgo que permita determinar

---

<sup>27</sup> Corte IDH. *Caso García y familiares Vs. Guatemala*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012. Serie C No. 258.

<sup>28</sup> Corte IDH. *Caso Yarce y otras Vs. Colombia*. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283; *Caso Luna López Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269.

<sup>29</sup> Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014.

<sup>30</sup> Cfr. CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 479.

<sup>31</sup> 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, 7 de marzo de 2006, recomendación 5 y [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 5.

adecuadamente el riesgo y las necesidades de protección de cada defensor o grupo; crear un sistema de gestión de la información sobre la situación de prevención y protección de los defensores de derechos humanos; diseñar de planes de protección que respondan al riesgo particular de cada defensor y a las características de su trabajo; promover una cultura de legitimación y protección de la labor de los defensores de derechos humanos; y dotar de los recursos humanos y financieros suficientes que respondan a las necesidades reales de protección de los defensores de derechos humanos<sup>32</sup>.

25. A su vez, una política integral de protección parte 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. En este sentido, hace referencia a un enfoque amplio y comprensivo que requiere implementar políticas públicas y medidas encaminadas a respetar los derechos de las personas defensoras; 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. Este último aspecto es el objeto principal de las presentes directrices.

26. En lo siguiente, el presente título (III) se subdividirá en dos incisos, el primero de los cuales abordará la investigación de aquellos delitos en donde el sujeto pasivo es una persona defensora (Obligación de investigar, esclarecer, enjuiciar y sancionar los delitos cometidos contra las personas defensoras), y un segundo inciso donde se analizarán los casos en que se pretende criminalizar indebidamente a las personas defensoras y, por tanto, el supuesto sujeto activo del delito es una persona defensora (Obligación de evitar y responder a la criminalización de las personas defensoras).

#### ***A. Obligación de investigar, esclarecer, enjuiciar y sancionar los delitos cometidos contra las personas defensoras***

27. Los órganos del Sistema Interamericano se han referido a la obligación del Estado de proveer recursos sencillos, rápidos y efectivos; características con las que deben contar los recursos judiciales disponibles frente a los delitos cometidos contra las personas defensoras. La efectividad del recurso se vincula a la "idoneidad" del mismo, que representa su potencial "para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla"<sup>33</sup>, y su capacidad de "dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos"<sup>34</sup>. Para tales efectos, debe tenerse en cuenta: a) la posibilidad del recurso para determinar la existencia de violaciones a derechos fundamentales; b) la posibilidad de remediarlas; c) la posibilidad de reparar el daño causado y de permitir el castigo de los responsables<sup>35</sup>. Un

<sup>32</sup> Corte IDH. [Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas](#). Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 243.

<sup>33</sup> Ver Corte IDH, Caso Durand y Ugarte. Sentencia de 16 de agosto de 2000, Serie C No. 68, párr. 102; Caso Cantoral Benavides, Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 164; Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 136; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 113; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24, entre otros. CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr. 246.

<sup>34</sup> Corte IDH. [Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras](#). Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

<sup>35</sup> CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr. 248.

recurso no es efectivo cuando es "ilusorio", demasiado gravoso para la víctima, o cuando el Estado no ha asegurado su debida aplicación por parte de sus autoridades judiciales<sup>36</sup>.

28. Los órganos del sistema interamericano han resaltado que el medio más eficaz para proteger a las personas defensoras de derechos humanos es investigar eficazmente los actos de violencia en su contra y sancionar a los responsables<sup>37</sup>, con el fin de identificar y resolver las causas; y así evitar su repetición. Han destacado que para garantizar la protección de las personas defensoras, es una obligación fundamental del Estado la lucha contra la impunidad en relación con los ataques en su contra<sup>38</sup>.

29. La Comisión y Corte IDH han establecido que la impunidad –entendida como la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena– propicia la repetición crónica de violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares. La impunidad es una de las causas que posibilita la continuidad de actos de hostigamiento, ataques y asesinatos contra personas defensoras, incrementa la situación de indefensión y desprotección en la que se encuentran y tiene un efecto amedrentador e intimidatorio<sup>39</sup> en ellas, en otros defensores y defensoras, en las personas que acuden a ellos y quienes estén vinculados a su trabajo.

30. El cumplimiento con la obligación del Estado de investigar las violaciones cometidas contra las personas defensoras, cuando se lleva a cabo en forma diligente, resulta en una importante medida de prevención y de no repetición. Ello implica la realización de investigaciones serias, independientes, transparentes y oportunas para identificar a los autores intelectuales y materiales, procesarlos y garantizar una reparación adecuada<sup>40</sup>.

31. A este respecto, la Corte IDH ha destacado que la obligación de debida diligencia implica que las investigaciones penales agoten todas las líneas lógicas de investigación. Esto exige que las investigaciones impulsadas por el Estado tomen en cuenta “la complejidad de los hechos, el contexto en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión”, asegurando que no haya omisiones en el recaudo de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación<sup>41</sup>. La investigación debe incluir las circunstancias que pudieran incidir en el nivel de riesgo que corre la persona defensora; el tipo de amenazas o ataques que se han realizado en su contra; y su nivel de repetición o incremento.

32. En este sentido, los Estados deben observar un deber oficioso de indagar si la víctima de un delito podría ser defensor o defensora de derechos humanos, o bien, si hay algún indicio que amerita investigar el delito para esta perspectiva. Para iniciar esa línea lógica de

<sup>36</sup> CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr. 251.

<sup>37</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 233.

<sup>38</sup> Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, párr. 145; CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 28.

<sup>39</sup> Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Serie C No. 121, párr. 78.

<sup>40</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 287(25).

<sup>41</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 158; Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de mayo de 2010, Serie C No. 213, párr. 106-110 y 167.

investigación, es irrelevante si la parte interesada se apersona explícita y específicamente al proceso como “defensor o defensora de derechos humanos”, si en el marco de la investigación se tiene conocimiento de las actividades de defensa de derechos humanos de la parte. La Corte ha establecido que la obligación de investigar es de medio o comportamiento, por lo que no necesariamente es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Por ello, las diligencias realizadas para la investigación de los hechos deben ser valoradas en su conjunto y la debida diligencia debe evaluarse en relación con la necesidad de determinar la veracidad de las versiones o hipótesis sobre lo ocurrido<sup>42</sup>.

33. La Corte ha establecido que, en aras de garantizar su efectividad, en la investigación de violaciones a los derechos humanos se debe evitar omisiones en la recaudación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación y en este sentido ha señalado que la misma no es diligente, seria y efectiva en casos en los que no se ha tenido en cuenta el contexto de los hechos de la labor de defensa de los derechos humanos, así como otras labores y actividades<sup>43</sup>. Las investigaciones deben tomar en cuenta el rol del defensor o defensora como punto de partida.

34. La obligación de conducir la investigación con debida diligencia y agotar todas las líneas lógicas de indagación reviste especial relevancia en casos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos, dado que una investigación que no pondere aspectos vinculados con el contexto, como su actividad profesional o personal y los derechos que defiende, tendrá menos posibilidades de conseguir resultados y permite cuestionar la voluntad de las autoridades de esclarecer los delitos sujetos a investigación y la responsabilidad internacional. En este sentido, antes de descartarse esta hipótesis, el seguimiento de la línea lógica de investigación debe ser completo y exhaustivo, de lo contrario la investigación que se sigue en la jurisdicción interna no sería diligente, seria y efectiva<sup>44</sup>.

35. En la práctica, si un Estado no impulsa y practica las diligencias esenciales, habiéndose solo abocado a i) practicar un gran número de diligencias sin estar orientadas a conducir a la verdad, ii) la sola apertura y permanencia de las investigaciones a lo largo del tiempo sin actividad, o incluso iii) la obtención de resultados que aisladamente pudieran tener este tipo de investigaciones, no se satisface el requisito de debida diligencia. La debida diligencia exige que el órgano que investiga lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el objetivo que se persigue. De otro modo, la investigación no es efectiva en los términos de la Convención Americana<sup>45</sup>.

36. El cumplimiento de los deberes de investigación y de sanción a los responsables se encuentra, ampliamente relacionado con el “derecho que asiste a los familiares de las presuntas víctimas de conocer lo que sucedió y de saber quiénes fueron los responsables de los respectivos

---

<sup>42</sup> Corte IDH. *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 142.

<sup>43</sup> Corte IDH. [Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas](#). Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, paras. 216 y 237.

<sup>44</sup> Corte IDH. [Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas](#). Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 225.

<sup>45</sup> Corte IDH. *Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1º de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 83, y *Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador*, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, párr. 62; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr.200.



hechos<sup>46</sup>, por tanto, las autoridades deberán asegurar el conocimiento de la verdad por parte de los familiares de las defensoras y defensores que han sido afectados irreparablemente en sus derechos humanos<sup>47</sup>.

37. A mayor abundancia, la Comisión también ha indicado que de conformidad con el estándar de debida diligencia, cuando existen alegatos respecto a que un delito pudo constituir una represalia a las labores de una persona defensora, la autoridad investigadora necesariamente debe investigar dicho posible móvil<sup>48</sup>. Es decir, la debida diligencia no quedará acreditada, si el Estado ignora de manera deliberada esta hipótesis del delito o no la investiga de manera exhaustiva.

38. Así, ante indicios o alegaciones de que determinado hecho o delito pudo constituir una represalia por las actividades o labores de un defensor o defensora de derechos humanos agredido, las autoridades investigadoras deben tomar en cuenta el contexto de los hechos y tales actividades para identificar los intereses que podrían haber sido afectados en el ejercicio de la misma, a efectos de poder establecer líneas de investigación e hipótesis del delito, así como realizar las diligencias pertinentes para determinar si esos indicios podrían estar vinculados al móvil de la agresión. La Corte IDH señaló asimismo en el caso *Acosta y otros vs. Nicaragua* que cuando una agresión se produce al entorno familiar de una persona defensora de derechos humanos “ante indicios o alegaciones de que determinado hecho o delito pudo constituir una represalia por las actividades de un defensor o defensora de derechos humanos agredido, las autoridades investigadoras deben tomar en cuenta el contexto de los hechos y tales actividades para identificar los intereses que podrían haber sido afectados en el ejercicio de la misma, a efectos de poder establecer líneas de investigación e hipótesis del delito, así como realizar las diligencias pertinentes para determinar si esos indicios podrían estar vinculados al móvil del delito”<sup>49</sup>. La responsabilidad del Estado se deriva en caso de no haber adoptado las diligencias pertinentes a fin de determinar si los indicios existentes podrían haber estado relacionados a ese móvil<sup>50</sup>.

39. Como parte de la obligación estatal la Corte IDH ha analizado la seriedad en la investigación en las primeras diligencias, en relación a la muerte de una persona defensoras. La Corte IDH ha establecido que la eficiente determinación de la verdad en el marco de la obligación de investigar una muerte, debe mostrarse desde las primeras diligencias con toda acuciosidad<sup>51</sup>. La

---

<sup>46</sup> Corte IDH. *Caso García Prieto y otros Vs. El Salvador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, párr. 102. Corte IDH. *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 105; CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 237.

<sup>47</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 237.

<sup>48</sup> Cfr. CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 68.

<sup>49</sup> Corte IDH. *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 143.

<sup>50</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 220.

<sup>51</sup> Corte IDH. Cfr. *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 26 de noviembre de 2003. Serie C No. 102, párr. 127, y *Caso Luna López Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 159; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 204.

Corte IDH ha sido exhaustiva al indicar cuáles son los deberes de las autoridades estatales que conducen una investigación por la muerte de una persona defensora<sup>52</sup>.

40. La CIDH además ha recomendado fortalecer la capacidad institucional para combatir el patrón de impunidad frente a casos de amenazas y muertes de defensoras y defensores, mediante la elaboración de protocolos de investigación que teniendo en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos permitan un desarrollo exhaustivo de la investigación bajo esta hipótesis<sup>53</sup> y que apunten hacia la unificación de las investigaciones y a líneas de investigación coordinadas. Asimismo, recomienda la adopción de políticas para el fortalecimiento de la confianza en las instituciones llamadas a investigar y judicializar los delitos cometidos contra las personas defensoras.

41. En la búsqueda de patrones que puedan conducir a la obtención de resultados, las y los funcionarios llamados a investigar se deben hacer a la tarea de unir criterios y no fragmentarlos, utilizando todos los medios disponibles para llevar a cabo aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Por ejemplo, la consideración de un mismo *modus operandi* en torno a delitos cometidos contra un número de líderes sociales o dirigentes de movimientos políticos de oposición, puede comportar la identificación de un patrón o de un elemento común de sistematicidad.

42. Otro aspecto importante a destacar es la obligación de efectuar investigaciones en un plazo razonable. Para ello, las autoridades responsables de la investigación deben conducir las actuaciones en forma expedita, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos que conduzcan a la impunidad y vulneren la debida protección judicial, a fin de proteger los intereses de las víctimas, preservar la prueba e incluso salvaguardar los derechos de toda persona que en el contexto de la investigación sea considerada sospechosa<sup>54</sup>. La Corte ha considerado que una demora prolongada de investigaciones por hechos de violencia contra defensoras o defensores de derechos humanos podría constituir, en sí misma, una violación a las garantías judiciales<sup>55</sup>.

43. El rol de los operadores de justicia es fundamental para el acceso a la justicia de personas defensoras víctimas de violaciones de derechos humanos, ya que a través del aseguramiento del desempeño adecuado de las funciones jurisdiccionales, garantizan que tanto la investigación como el proceso, se desarrollen conforme a los estándares internacionales de derechos humanos. Es en este sentido, que resulta fundamental que las y los operadores de justicia se familiaricen y apliquen estas directrices en el ejercicio de sus funciones.

44. Los operadores de justicia deben además tomar en cuenta los instrumentos internacionales que protegen a las personas defensoras. Es decir, efectuar un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana. Los operadores de justicia

---

<sup>52</sup> Corte IDH, *Cfr. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 26 de noviembre de 2003. Serie C No. 102, párr. 127, y *Caso Luna López Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 159; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 205 y s.s.

<sup>53</sup> CIDH, [Informe No 56/12, Caso No. 12.775, Florentín Gudiel Ramos, Makrina Gudiel Álvarez y otros vs. Guatemala](#), 21 de marzo de 2012, párr. 220.

<sup>54</sup> CIDH Informe No. 05/03 Jesús María Valle Jaramillo Vs. Colombia (Admisibilidad), 20 de febrero de 2003, párr. 31.

<sup>55</sup> *Cfr.* Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 226.

deben velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe y lealtad procesal<sup>56</sup>.

45. En esta línea resulta fundamental que los mecanismos de protección se articulen con las instancias correspondientes de investigación, a fin de esclarecer las fuentes de riesgo, así como identificar y sancionar a posibles perpetradores. El avance de las investigaciones permitiría, además, complementar la eficacia de las medidas de protección adoptadas y desactivar los elementos que ponen en peligro a las personas amparadas por los programas de protección<sup>57</sup>.

46. La articulación de las diferentes instituciones que realizan actividades de investigación y judicialización de amenazas y ataques a defensores redundaría en la eficacia de dichas actividades, evitándose duplicaciones y logrando la ejecución de procedimientos más rápidos y eficientes.

47. Cabe señalar que la Comisión también ha emitido recomendaciones para personas defensoras de derechos específicos. En efecto, la CIDH ha recomendado a los Estados, llevar a cabo medidas que garanticen investigaciones efectivas sobre los homicidios y otros actos de violencia contra defensoras y defensores de derechos humanos de personas LGBTI. Ha indicado que las autoridades deben realizar un análisis exhaustivo de todas las posibles hipótesis del crimen y establecer si el motivo del crimen fue el trabajo de la víctima en la defensa y promoción de los derechos humanos y/o su orientación sexual o identidad de género<sup>58</sup>.

48. Asimismo, la Comisión hace hincapié en el deber del Estado de fortalecer los medios de investigación de aquellas amenazas realizadas a través de medios electrónicos a fin de que éstas puedan ser efectivamente investigadas, que su investigación permita la sanción de los responsables y que ésta modalidad de delito no quede en la impunidad.

49. Con base en lo anterior, la Comisión resalta las siguientes directrices:

- Proveer recursos judiciales sencillos, rápidos y efectivos; que estén disponibles frente a los delitos cometidos contra las personas defensoras.
- Reconocer públicamente y difundir en las entidades públicas que el medio más eficaz para proteger a las personas defensoras de derechos humanos es investigar los actos de violencia en su contra, con el fin de identificar y resolver las causas; sancionar a los responsables y así evitar su repetición.
- Impulsar y realizar estas investigaciones de forma diligente, adecuada a las nuevas formas de criminalidad y acabar con la impunidad, lo cual resulta en una importante medida de prevención y de no repetición.
- Los operadores de justicia deben velar por el acceso a la justicia de las personas defensoras, la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe y lealtad procesal. Deben garantizar que tanto la investigación como el proceso, se desarrollen conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.

<sup>56</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 287(21).

<sup>57</sup> CIDH, [Situación de los derechos humanos en México](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 453.

<sup>58</sup> CIDH, [Violencia contra personas LGBTI](#), OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36, 12 noviembre 2015, recomendación 88.

- Elaborar protocolos especializados de investigación que tengan en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos permitan un desarrollo exhaustivo de la investigación bajo la hipótesis de que el delito se cometió como represalia o a fin de impedir la labor de la persona defensora y que contemplen la búsqueda de patrones que puedan conducir a la obtención de resultados.
- Coordinar, unificar y sistematizar las investigaciones sobre actos de agresión y hostigamiento cometidos contra las personas defensoras y sus organizaciones, con particular atención en aquellos actos cometidos contra las mismas personas y los patrones que de dichos actos se deriven.
- Considerar el tipo de actividad que realizaba la persona defensora al momento de las agresiones y qué personas o intereses se podrían encontrar contrapuestos o podrían ser afectados por dicha actividad.
- Llevar a cabo las primeras diligencias con toda acuciosidad y todas las diligencias pertinentes a fin de determinar si los indicios existentes podrían haber estado vinculados a la labor de la persona defensora.
- Las investigaciones deben tomar en cuenta la complejidad de los hechos, el contexto en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión, asegurando que no haya omisiones en el recaudo de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación. Deben ser realizadas en un plazo razonable e incluir las circunstancias que pudieran incidir en el nivel de riesgo que corre la persona defensora; el tipo de amenazas o ataques que se han realizado en su contra; y su nivel de repetición o incremento.
- Fortalecer la capacidad institucional para combatir el patrón de impunidad frente a casos de agresiones contra personas defensoras y articular las instancias correspondientes de investigación con los mecanismos de protección, a fin de esclarecer las fuentes de riesgo, e identificar y sancionar a posibles perpetradores.
- Fortalecer los medios de investigación de aquellas amenazas realizadas a través de medios electrónicos a fin de que éstas puedan ser efectivamente investigadas.

## ***B. Obligación de evitar y responder a la criminalización de las personas defensoras***

50. La CIDH entiende que la criminalización de las defensoras y defensores de derechos humanos se da mediante el uso indebido del derecho penal a través de la manipulación del poder punitivo del Estado por parte de actores estatales y no estatales con el fin de obstaculizar sus labores de defensa y promoción, así impidiendo el ejercicio legítimo de su derecho a defender los derechos humanos<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 3.

51. La Comisión ha observado a nivel regional que los procesos de criminalización contra las personas defensoras, por lo general, se inician mediante la interposición de denuncias infundadas o denuncias basadas en tipos penales no conformes con el principio de legalidad o en tipos penales que no cumplen con los estándares interamericanos. Estos tipos penales frecuentemente se encuentran vinculados a conductas sancionatorias como la “inducción a la rebelión”, “terrorismo”, “sabotaje”, “apología del delito” y “ataque o resistencia a la autoridad pública”, y tienden a ser aplicados de forma arbitraria por las autoridades. En muchas ocasiones, el inicio de estos procesos penales es precedido por declaraciones estigmatizantes por parte de servidores públicos<sup>60</sup>.

52. En otros casos, se emplearían tipos penales de manera indebida para criminalizar a las defensoras y defensores que participan en protestas sociales bajo el pretexto de proteger el derecho a la libertad de locomoción, así como la seguridad de tránsito los medios de transporte o la aplicación indebida de otros tipos penales como resistencia a la autoridad y daños en el contexto de dispersión de manifestaciones por parte de la fuerza pública<sup>61</sup>.

53. La CIDH ha recibido constantemente información sobre el uso inapropiado de órdenes de detención o aprehensión, las cuales se mantienen pendientes de ejecutar por varios años y son reactivadas en momentos estratégicos de movilización y protesta social<sup>62</sup>. Esto es frecuentemente utilizado contra las comunidades que ocupan tierras de interés para el desarrollo de mega proyectos y explotación de recursos naturales. A su vez, la Comisión ha recibido información según la cual, en la práctica muchos de los procesos penales que se inician en contra de defensoras y defensores se demoran – o se aceleran – de manera irrazonable con el objeto de obstaculizar su labor en momentos cruciales para las causas que defienden, así como para amedrentarlos personalmente. Ello tiene además un efecto intimidatorio que se extiende a otras defensoras y defensores que podría generarles temor de continuar con sus labores de defensa de derechos humanos por miedo a correr la misma suerte<sup>63</sup>.

54. La Comisión ha indicado que constituye una violación del derecho a la honra y dignidad, cuando autoridades rinden declaraciones o emiten comunicados en los que se inculpa públicamente a una persona defensora por hechos que no han sido judicialmente comprobados<sup>64</sup>. Recuerda además que, bajo el principio de presunción de inocencia, los Estados deben evitar que se inculpe públicamente a un defensor o defensora cuyos presuntos delitos no han sido judicialmente declarados<sup>65</sup>. Al respecto, la Comisión ha estimado que cuando las autoridades rinden declaraciones o emiten comunicados en los cuales se inculpa públicamente a un defensor por hechos que no han sido judicialmente comprobados, se atenta contra su dignidad y honra toda vez que se deslegitima su labor frente a la sociedad, afectando con ello sus actividades de defensa de los

<sup>60</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 6.

<sup>61</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 117.

<sup>62</sup> CIDH, [Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH a Guatemala](#), 4 de agosto de 2017; Reunión con líderes y lideresas de comunidades en Ixquisis, departamento de Huehuetenango, en el marco de la visita in loco, el 2 de agosto de 2017.

<sup>63</sup> CIDH, [Criminalización de personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 173.

<sup>64</sup> CIDH, [Democracia y derechos humanos en Venezuela](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 diciembre 2009, párr. 616. CIDH. Informe No. 43/96, Caso 11.430, José Francisco Gallardo (México), 15 de octubre de 1996, párr. 76. CIDH, [Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 775.

<sup>65</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 775.

derechos humanos. Por otra parte, la Comisión ha indicado que la repetición de declaraciones estigmatizantes puede contribuir a exacerbar el clima de hostilidad e intolerancia por parte de distintos sectores de la población, lo que pudiera acarrear una afectación a la vida e integridad personal del defensor o defensora, aumentando su vulnerabilidad, ya que funcionarios públicos o sectores de la sociedad podrían interpretarlas como instrucciones, instigaciones, autorizaciones o apoyos, para la comisión de actos contra su vida, seguridad personal, u otros derechos<sup>66</sup>.

55. La Comisión observa que las mujeres defensoras de derechos humanos se enfrentan a desafíos específicos al desarrollar su labor de defensa de derechos humanos, incluyendo la discriminación en función de las concepciones estereotipadas de género que les han sido atribuidas a su sexo, y en este sentido, observa que la estigmatización y deslegitimación tienen un impacto diferenciado en las mujeres defensoras de derechos humanos, derivado de las relaciones tradicionales de género, que en muchas ocasiones se intersectan con la discriminación racial sufrida por las personas defensoras de origen indígena o afrodescendiente. La difamación en contra de defensoras tiene una condición diferenciada en la medida en que una importante cantidad de estos hechos lesiona y violenta su condición de género.

56. Asimismo, la CIDH observa con preocupación las denuncias sobre la participación de empresas privadas en los procesos y campañas de estigmatización y deslegitimación de defensoras y defensores de derechos humanos. En este sentido, organizaciones de la sociedad civil han señalado que algunas empresas hacen uso de medios de comunicación de carácter corporativo y las redes sociales para divulgar la imagen de un defensor o defensora con mensajes que desacreditan y descalifican su liderazgo y laceran su dignidad.

57. La CIDH ha indicado que la criminalización es un obstáculo complejo que incide de varias maneras en el libre ejercicio de la defensa de los derechos humanos. La criminalización también puede tener efectos sociales al afectar estructuras, liderazgos, la capacidad de funcionamiento grupal y símbolos colectivos. En este sentido, cuando se criminaliza a personas que desempeñan funciones significativas en una sociedad, pueblo o comunidad, como líderes sociales y comunitarios o autoridades indígenas, esto tiene un impacto muy negativo en el colectivo pues no solamente se afecta a la persona procesada penalmente sino a la sociedad en la que se desempeña al verse impedido de ejercer su posición de representación, liderazgo o autoridad<sup>67</sup>. El uso indebido del derecho penal también puede generar división comunitaria, ya que al procesarse penalmente a un defensor o una defensora es común que se genere desconfianza e inseguridad colectiva, así como un clima de miedo, amenazas, señalamientos y ostracismo social<sup>68</sup>.

58. La Comisión reitera que, tal como subrayó en su Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores en las Américas, ninguna defensora o defensor puede ser sujeto indefinidamente a un proceso penal, pues de configurarse este supuesto, se contraviene la garantía del plazo razonable. Dicha garantía, además de ser un elemento esencial para el derecho a un juicio

---

<sup>66</sup> CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 173.

<sup>67</sup> CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 220.

<sup>68</sup> CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 221.



sustanciado de conformidad con las reglas del debido proceso, resulta particularmente fundamental para evitar que las denuncias penales injustificadas obstaculicen su trabajo<sup>69</sup>.

59. La CIDH ha recibido información sobre la participación de fiscales en los procesos de criminalización, iniciando investigaciones de oficio o con base en denuncias interpuestas por particulares destinadas a disminuir las actividades de defensa de defensores y defensoras. Adicionalmente, la CIDH ha tenido conocimiento de que las y los fiscales y las autoridades encargadas de la investigación penal en ocasiones realizan investigaciones previas secretas a defensoras y defensores, las cuales pueden incluir actividades e informes de inteligencia por parte del ejército o la policía, y pueden ser previas a, parte de, o incluso a falta de una investigación penal en contra de un o una defensora de derechos humanos.

60. Al respecto, la CIDH ha señalado que un obstáculo frecuente frente a denuncias en contra de defensores y defensoras “es que las autoridades encargadas de la investigación del delito, por la ausencia de precisión de los códigos procesales, o bien, por una falta de diligencia en la misma, proceden a realizar las acusaciones penales antes de recabar las pruebas necesarias para determinar la existencia de una conducta ilícita”<sup>70</sup>.

61. La Comisión considera que el Estado debe asegurar que las autoridades encargadas de la investigación de los delitos, realicen los medios de prueba necesarios para determinar la existencia de una conducta ilícita antes de proceder a realizar las acusaciones. En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que los fiscales deben velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe, lealtad procesal, considerando tanto elementos que permitan acreditar el delito y la responsabilidad del imputado en dicho acto, como también los que puedan excluir o atenuar la responsabilidad penal del imputado<sup>71</sup>.

62. Por otra parte, jueces y juezas también intervienen en los procesos de criminalización de defensoras y defensores cuando aceptan procesos sin pruebas o con denuncias de testigos falsos, aceleran procesos con el fin de reprimir a la persona defensora acusada, emiten órdenes de captura en contra de defensores y defensoras sin base suficiente, no respetan la garantía del plazo razonable y los someten a procesos prolongados y emiten resoluciones contrarias a la propia legislación interna. A su vez, éstos contribuyen a los procesos de criminalización cuando incurren en la interpretación indebida de la ley y no toman en cuenta los instrumentos internacionales que protegen a las personas defensoras, lo cual resulta en la obstaculización de la labor de las defensoras y defensores<sup>72</sup>.

63. Respecto de los procesos penales iniciados en contra de defensoras y defensores por parte de representantes de la empresa privada, la CIDH reitera que en muchas ocasiones, los empresarios o personal que labora en mega-proyectos denuncian penalmente a defensores con el objeto de disminuir sus actividades de defensa de sus derechos. La CIDH ha recibido información

<sup>69</sup> CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 181 y [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2011, párr. 111.

<sup>70</sup> CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág. 59.

<sup>71</sup> CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 58..

<sup>72</sup> CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#) OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 63.

según la cual, empresas privadas no solamente presentan denuncias dentro de procesos penales sin fundamento, sino que en ocasiones realizan campañas de desprestigio contra las y los defensores con el objeto de afectar su credibilidad y concretan alianzas con militares y policías para lograr las detenciones de las y los defensores<sup>73</sup>.

64. Por otra parte, la CIDH ha tenido conocimiento de procesos de criminalización en los que intervienen guardias de seguridad privada, los cuales interponen denuncias sin fundamento o realizan detenciones ilegales bajo el pretexto de actuar con autorización del Estado, así como propietarios de tierras e individuos aislados quienes a veces actúan en connivencia con agentes estatales o empresas<sup>74</sup>.

65. En este sentido, la Comisión ha instado a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se someta a investigaciones y/o juicios injustos o infundados a las defensoras y defensores, que desde un enfoque amplio, también inciden en la protección de personas defensoras. Adicionalmente, la CIDH ha sostenido que los Estados deben despenalizar los delitos de injurias y calumnias que en ocasiones han sido utilizados por funcionarios públicos para limitar la libertad de expresión y trabajo de las personas defensoras de derechos humanos<sup>75</sup>. Cuando las y los operadores de justicia se encuentren ante acusaciones y denuncias penales evidentemente sin fundamento, estos tienen la obligación de investigar la(s) fuente(s) de este tipo de denuncia arbitraria o litigio temerario e imponer las sanciones apropiadas. Hacerlo también sirve para desalentar abusos futuros del procedimiento judicial y el desperdicio de recursos judiciales<sup>76</sup>.

66. Con base en lo anterior, la Comisión formula las siguientes directrices:

- Dar instrucciones precisas a los funcionarios en relación a la obligación de abstenerse de someter a personas defensoras a procesos penales por realizar su labor legítima y sancionar a quienes no cumplan con dichas instrucciones. Priorizar los procesos disciplinarios iniciados contra funcionarios que han incurrido en este tipo de falta.
- Adoptar las medidas necesarias para modificar el Código Penal a fin de despenalizar los crímenes de injurias y calumnias conforme a los estándares interamericanos.
- Evitar que agentes estatales incriminen públicamente a una persona defensora por presuntos delitos que no hayan sido judicialmente declarados.
- Adoptar todas las medidas necesarias para evitar que las autoridades o terceras personas manipulen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigarles y perjudicar la labor de personas defensoras; y asegurar la aplicación de las debidas sanciones en caso que ocurra.

<sup>73</sup> CIDH, [Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 94.

<sup>74</sup> CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 70.

<sup>75</sup> Ver [Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51, 30 diciembre 2009, párr. 118 y ss.; CIDH, [Situación de la Libertad de Expresión en Chile](#), OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.16/17, 15 de marzo de 2017, párr. 46.

<sup>76</sup> CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, pág 73.



- Considerar, ante una denuncia, si el acusado tiene la calidad de defensor o defensora de derechos humanos, así como el contexto de los hechos, lo cual permitiría identificar si la denuncia fue empleada como un mecanismo para obstaculizar la labor de las defensoras o defensores.
- Asegurarse que las autoridades encargadas de la investigación de los delitos recaben las pruebas necesarias para determinar la existencia de una conducta ilícita antes de proceder a decretar medidas precautorias o realizar acusaciones en contra de las defensoras y los defensores.
- Promover que los jueces penales cumplan por lo dispuesto en el derecho penal y actúen con la mayor rigurosidad en adecuar la conducta de la persona inculpada al tipo penal relevante, de forma tal que no se incurra en la penalización de las actividades legítimas de las defensoras y los defensores por actos no punibles en el ordenamiento jurídico.
- De ser el caso, iniciar procesos disciplinarios, administrativos o penales en contra de los operadores de justicia que hayan violado la ley al investigar, decretar medidas cautelares o condenar infundadamente a defensoras y defensores de derechos humanos.
- Garantizar que los procesos penales llevados en contra de defensores y defensoras sean resueltos en un plazo razonable de forma imparcial, con especial atención a la labor que desempeñan, considerando que al quedar sujetos a procesos penales se limita su labor de defensa en el sentido de que deben dedicar su tiempo y recursos a la defensa propia.
- Abstenerse de hacer declaraciones o afirmaciones que estigmaticen o desacrediten a las defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas, autoridades ancestrales, líderes y lideresas que sugieran que actúan de manera indebida o ilegal, por el hecho de realizar sus labores de defensa de derechos humanos.
- Asegurar que las y los defensores de derechos humanos no sean sujetos a procesos penales con una duración innecesariamente acelerada o prolongada. Asimismo, abstenerse de utilizar las órdenes de detención como mecanismo de castigo o represalia en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos.
- Establecer unidades especializadas de la policía y el ministerio público, con los recursos necesarios, capacitación, y protocolos específicos de investigación, a fin de que actúen de manera coordinada y respondan con la debida diligencia a la investigación de ataques contra las defensoras y defensores de derechos humanos, estableciendo hipótesis de los crímenes y directrices para su investigación atendiendo a los intereses que podrían haber sido vulnerados en represalia de las actividades realizadas por el defensor o defensora agredido.