



Retos y pendientes en materia normativa para prevenir y erradicar la tortura en México

I. Contexto general del tema

El 26 de junio de 2017 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la *Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes* (en adelante “Ley General”). Además, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de Extradición Internacional.¹

Entre los objetivos se encuentran: establecer los tipos penales y las sanciones correspondientes a la comisión del delito; la distribución de competencias y coordinación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y garantizar los derechos de las víctimas.

Algunos de los aspectos sobresalientes de la nueva normatividad son:²

- » Define el delito de tortura de manera amplia y comprehensiva, incorpora la tortura cometida con fines discriminatorios o con cualquier otro fin y ya no restringe el delito a que la víctima esté en detención (arts. 24 y 25).
- » Se indica que la investigación del delito de tortura se iniciará de oficio, por denuncia o vista de autoridad judicial y se explicita que es imprescriptible (arts. 7 y 8).
- » Obliga a que el registro administrativo de la detención contenga al menos una fotografía panorámica del lugar de la detención, esto se establece

en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (art. 113).

¹ El 19 de abril de 2017 la Cámara de Diputados aprobó con 319 votos a favor y 97 en contra la Ley General y la envió al Senado para su análisis y eventual ratificación. En la Cámara de Senadores fue aprobada por unanimidad el 26 de abril del mismo año.

² Ver el reporte de seguimiento de asuntos legislativos del Sistema de Información Legislativa.

- » Señala que el servidor público que pueda interferir u obstaculizar las investigaciones, no podrá intervenir en su carácter de autoridad en el procedimiento penal en el que la víctima sea parte o tenga carácter de imputado; además incorpora el principio de responsabilidad penal del superior jerárquico por la violación grave de derechos humanos cometidos por sus subordinados (arts. 13 y 16).
- » Se indica de manera expresa que el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes será la instancia independiente y especializada encargada de la supervisión permanente y sistemática de los lugares de privación de la libertad, en todo el territorio nacional, a fin de mejorar el trato y las condiciones en que se encuentren las personas privadas de su libertad y prevenir estos delitos. El Consejo Consultivo de la CNDH será el órgano de gobierno y será presidido por la persona titular de la CNDH (Título Quinto, Capítulo Tercero).
- » Se instruye crear el Registro Nacional del Delito de Tortura interconectado con el Registro Nacional de Víctimas (arts. 83 a 85).
- » Se ordena la integración del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En este participarán instituciones de procuración de justicia, de seguridad pública y policiales, la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva y las Comisiones de Atención a Víctimas de las entidades federativas, la CNDH y los Organismos de Protección de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), los consejos de la judicatura federal y estatales y otras autoridades que contribuyan al cumplimiento de la ley (arts. 69 a 71).
- » Especifica que las penas se incrementarán cuando las víctimas pertenezcan a grupos vulnerables y se tomará en cuenta, además de lo contemplado en la legislación penal, la duración de la conducta, los medios comisivos, la edad de la víctima, su sexo, la condición de salud, las secuelas, las circunstancias y contexto de la comisión de la conducta (art. 27).
- » Se establece que se contará con el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral para respetar el derecho de la víctima a ser reparadas integralmente (art. 94).

Por todo lo anterior, se ha señalado que México cuenta con una legislación nacional contra la tortura muy avanzada y es una de las más completas en América Latina y el Caribe. Además, ha ratificado los principales tratados, estatutos y convenciones de derechos humanos internacionales y diversos acuerdos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT), entre otros de igual envergadura (APT, 2017).

II. Puntos a considerar

1. Aspectos que dificultan la prevención y erradicación de la tortura. Aun con el gran acervo normativo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se presentan y mantienen aspectos que interfieren con la obligación del Estado de prevenir y erradicar la tortura, como el arraigo, la detención sin orden judicial (art. 16), y la prisión preventiva oficiosa (art. 19). El Relator Especial de Naciones Unidas sobre tortura en México señaló que mantener estos aspectos vigentes viola el derecho a la libertad personal, el debido proceso y el principio de presunción de inocencia, y expone al detenido a posibles torturas y malos tratos (ONU, 2017).

Retos y pendientes en materia normativa para prevenir y erradicar la tortura en México

» Otro punto es la competencia militar, aunque en 2014 se reformó el Código de Justicia Militar extrayendo de esta jurisdicción los casos de víctimas civiles de violaciones a derechos humanos, mantiene en ella los casos de violaciones a derechos humanos cuando el agresor y la víctima sean militares. Ello a pesar de que el párrafo segundo del artículo 53 de la Ley General señala que: “Toda investigación, persecución, procesamiento y sanción del delito de tortura deberá ser competencia exclusiva de las autoridades del orden civil.”

» El Relator Especial señaló de manera particular el contenido del artículo 162 del nuevo Código Militar de Procedimientos Penales, ya que “permite la prolongación de la prisión preventiva cuando el imputado o su defensor manifieste o el juzgador advierta la existencia de tortura y ésta deba resolverse primeramente.” Este procedimiento lo que provoca es la no denuncia ni documentación de los casos de tortura y recomienda que sea derogado (ONU, 2017).

2. Distribución de competencias. Uno de los objetivos de la Ley es establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, pero su operación podría convertirse en un gran reto que requerirá seguimiento constante, pues contempla la vinculación, en cuanto a atribuciones y fa-

cultades, de 11 instituciones³ y por lo menos tres mecanismos asociados a ellas.

» Un aspecto para tomar en cuenta, por ejemplo, es la duplicación de funciones. En el artículo 84 de la Ley General en cuestión se señala que las personas identificadas como víctimas de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes deberán estar registradas tanto en el Registro Nacional de Víctimas como en el Registro Nacional del Delito de Tortura. Bien llevado, el primero podría contemplar al de tortura y no duplicar esfuerzos y recursos en la creación de un nuevo instrumento, que a su vez podría generar confusión en cuanto la reparación del daño.

³ Instituciones: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Comisiones de Atención a Víctimas de las entidades federativas, Fiscalías Especiales (la federal y las de las entidades federativas), Instituciones de Procuración de Justicia (de la Federación y de las entidades federativas), Instituciones de Seguridad Pública, Instituciones Policiales (federal, local y municipal), Organismos de Protección de los Derechos Humanos estatales, Organismos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos, Procuraduría General de la República y las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas. Mecanismos o Programas: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Registro Nacional del Delito de Tortura y podría agregarse el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura (artículo 5 de la Ley General).

» Otro aspecto a examinar es el incumplimiento de los plazos establecidos en la Ley General, los cuales posiblemente se ven alterados por la cantidad de instituciones y mecanismos involucrados en su cumplimiento. Por ejemplo, la Ley General señala en el transitorio quinto que “la Procuraduría General de la República contará con un plazo de 180 días siguientes a la fecha en que el presente Decreto entre en vigor, para expedir el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y contar con la infraestructura tecnológica necesaria para operar el Registro Nacional del Delito de Tortura.” Este plazo venció el 26 de diciembre de 2017.

» Otro ejemplo: el 26 de enero de 2018 se publicó en el DOF el Acuerdo A/006/18 por el que se crea la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones; en él se contraviene a la Ley General, pues en el artículo séptimo transitorio del Acuerdo se establece un nuevo plazo de 180 días a partir de su entrada en vigor para el diseño del Programa Nacional y los mismos 180 días para que empiece a operar el Registro Nacional a que se refiere la Ley General. Dos instrumentos fundamentales para la operación de la Ley.

» El periodo de tiempo para la creación de las Fiscalías Especiales, Federal y de las entidades federativas, era de noventa días posteriores a la fecha de publicación de la Ley General, es decir, concluyó el 27 de septiembre de 2017.

3. Entrega de exámenes forenses. El artículo 43 de la Ley General establece que la víctima de actos de tortura, su defensor o a quien ésta designe tienen el derecho a recibir una copia de los exámenes médicos y/o psicológicos que los peritos realicen. Sin embargo, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en su artículo 48, deja a la discreción de la Comisión la entrega o no de estos documentos a los familiares de la víctima, al señalar que:

- » “La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, resolverá si son de entregarse o no, excepto en los casos en que el quejoso o sus familiares en línea ascendente o descendente en cualquier grado o colaterales hasta el segundo grado, ofrezcan como medio de convicción en un procedimiento jurisdiccional las pruebas o constancias que integraron la queja ventilada ante la propia Comisión Nacional.”
- » Según Amnistía Internacional, en estricto sentido la CNDH sólo tiene la obligación de entregar copias al juez. Sin embargo, el juez no pedirá esta prueba a menos que una de las partes lo solicite y, por tanto, en muchos casos, si una persona superviviente de tortura no conoce los resultados del examen (con antelación), no sabrá si son favorables o no para su caso, y como consecuencia, puede que no presente pruebas que resultan importantes ante el tribunal.

- » En ese sentido, sería adecuado reformar el artículo 48 de la Ley de la CNDH para asegurar que los exámenes forenses sean entregados sin demora a las personas denunciadas o la persona que ellos designen, con independencia de si son o no prueba en un

4. Discusión legislativa sobre el tiempo de presentación del detenido ante el Ministerio Público y el control del traslado. El Decreto por el que se expidió la Ley General, en comento, también incluye la reforma del artículo 113 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual señala los datos mínimos que debe contener el registro administrativo de la detención, y agrega una fracción (VII) en la que establece la obligación de incluir una fotografía panorámica del lugar de detención, en *su caso*.

- » Sin embargo, en el dictamen aprobado por la Cámara de Senadores el 28 de abril de 2016 señalaba, además, que el registro administrativo de la detención debía realizarse inmediatamente después de la detención y a través del dispositivo electrónico de localización geográfica en tiempo real y envío de datos. Esta parte fue suprimida del artículo en el dictamen de la Cámara de Diputados del 19 de abril de 2017.
- » Lo mismo sucedió con el artículo 63 de la Ley General propuesta por los Senadores, en él se establecía claramente que: los agentes de las Instituciones de Seguridad Pública que realizaran

detenciones deberían contar con un dispositivo de geolocalización, éste debería estar en funcionamiento desde el momento de la detención y hasta la puesta a disposición de la persona detenida; mediante el cual se debería realizar un Reporte administrativo de manera inmediata al Centro Nacional de Información, a través del Informe Homologado.

- » No obstante, en el dictamen de la Cámara de Diputados en la Ley General solamente se dejó lo siguiente en el artículo 63: “Los agentes de las Instituciones de Seguridad Pública que realicen detenciones deberán reportarlo en el Registro Administrativo de Detenciones, a través del Informe Policial Homologado, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”
- » La explicación de la omisión fue por razones presupuestales y porque existen otros mecanismos (comunicaciones con el C4) para asegurar que el detenido sea puesto sin demora ante el Ministerio Público.
- » En la mayoría de los casos estudiados por Amnistía Internacional y Naciones Unidas en México se señala que el mayor número de casos de tortura se registran entre el momento de la detención y la presentación del detenido ante las autoridades, por lo que recomiendan, como forma de prevención, que ésta sea muy controlada.

Comentarios Finales

Como se señala en el texto, algunos aspectos que pueden convertirse en trabas para la implementación de la Ley General son la coordinación entre las instituciones y la distribución de sus competencias. El reto, en este sentido, consiste en prevenir, investigar y sancionar la tortura sin duplicar funciones, presupuestos y/o hacer más largos los tiempos de respuesta en la atención a las víctimas, y de resultados de la Ley General.

Además, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, los pendientes legislativos más importantes que persisten para la prevención y erradicación de la tortura en México son: la detención sin orden judicial, la prisión preventiva oficiosa y la jurisdicción militar, pues, advierte, éstas violan el derecho a la libertad personal, el debido proceso, así como el principio de presunción de inocencia, y expone al detenido a posibles prácticas de tortura y tratos crueles.

En suma, se argumenta que la persistencia de la tortura en nuestro país no se debe, necesariamente, a vacíos jurídicos, sino a problemas en la aplicación efectiva de los mecanismos para erradicarla, y a posibles contradicciones entre las diversas normas jurídicas involucradas, situación que, a largo plazo, compromete la credibilidad del Estado mexicano como garante del respeto y protección de la dignidad humana y los derechos humanos.

III. Guía de referencias básicas

Amnistía Internacional (AI, 2014), *Fuera de control: Tortura y malos tratos en México*, 4 de septiembre de 2014; disponible en: <https://goo.gl/SFV-f2a> Consultado junio de 2017.

Amnistía Internacional (AI, 2015), *Promesas en el papel, impunidad diaria: la epidemia de tortura en México continúa*, junio de 2016; disponible en: <https://goo.gl/MZFAyk>

Amnistía Internacional (AI, 2016), *Sobrevivir a la muerte: tortura de mujeres por policías y fuerzas armadas en México*, octubre de 2015; disponible en: <https://goo.gl/MWHPPY>

Asociación para la prevención contra la tortura (APT, 2017), *Panorama sobre legislación contra la tortura en América Latina y el Caribe*, Convention Against Torture Initiative, CTI2021.ORG.

Cámara de Diputados, 2017, *Leyes Federales Vigentes*, Diario Oficial de la Federación, última reforma 24 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consultado en junio de 2017.

Causa en común, *Nota Sobre La Expedición De La Ley General Para Prevenir, Investigar Y Sancionar La Tortura Y Otros Tratos O Penas Cruelles, Inhumanos O Degradantes*. Disponible en: <https://goo.gl/6vqCQ6>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2004), *Algunas notas sobre tortura en México, México, 2004*.

Diario Oficial de la Federación *DECRETO por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de Extradición Internacional*, Secretaría de Gobernación, México, 26 de junio de 2017. Disponible en: <https://goo.gl/egpij4>

Diario Oficial de la Federación *Acuerdo A/006/18 por el que se crea la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones*, Procuraduría General de la República, México, 26 de enero de 2018.

Diario Oficial de la Federación *Acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el cual se aprueba el Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 22 de diciembre de 2017.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos (ONU, 1999), *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul)*, Naciones Unidas, 9 de agosto de 1999. Disponible en: <https://goo.gl/crmpsj>

Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1987), *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 93ª*. Sesión plenaria de la Asamblea General, 10 de diciembre de 1984.

Organización de las Naciones Unidas, 2017, *Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* – México, Asamblea General ONU, 17 de febrero de 2017, A/HRC/34/54/Add.4.

Organización de las Naciones Unidas, Derechos Humanos (ONU, 2014), *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, sobre su misión en México*, Asamblea General ONU, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3.

Organización de las Naciones Unidas, Derechos Humanos (ONU, 2016), *Delhorros a la curación. Día Internacional en Apoyo de las Víctimas de la Tortura*, Oficina del Alto comisionado, Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Torture/IntDay/2016/Pages/Index.aspx>.

Procuraduría General de la República (PGR, 2015), Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura, agosto de 2015, disponible en: <https://goo.gl/TwxRrw>

Secretaría de Gobernación, 2017, *Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos*, Minuta “Que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los delitos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, Sistema de Información Legislativa, SEGOB, 26 de junio de 2017

Suprema Corte de Justicia, (SCJN, 2014), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos*, Suprema Corte de Justicia, México, diciembre de 2014, disponible en: <https://goo.gl/N2pmHv>

Temas de la Agenda N° 2

“Retos y pendientes en materia normativa para prevenir y erradicar la tortura en México”

Elaboración:
Gabriela Ponce Sernícharo
Lorena Vázquez Correa

Cómo citar este documento:

Ponce Sernícharo, Gabriela y Vázquez Correa, Lorena “Retos y pendientes en materia normativa para prevenir y erradicar la tortura en México”, Temas de la Agenda, N° 2, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 7 p.

Comité Directivo

Presidente: Senador Manuel Barlett Díaz

Secretario: Senador Daniel Ávila Ruíz

Secretario: Senador Manuel Berlanga Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Director General de Análisis Legislativo

Mtra. Gabriela Ponce Sernícharo

Mtro. Cornelio Martínez López

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Sáenz

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Mtro. Christian Uziel García Reyes

Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Diseño Editorial

Miriam Denise Velázquez Mora



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez, ni del Senado de la República. La serie Temas de la Agenda es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Este documento puede ser consultado en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Donceles No. 14, Centro Histórico,
C.P. 06020, Delegación Cuauhtemoc,
Ciudad de México



@IBDSenado



IBDSenado



www.senado.gob.mx/ibd