



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

### Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

#### I. Antecedentes

1. El Estado mexicano ratificó el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (23/3/1981) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (24/3/1981).
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 3218 durante su 39° periodo de sesiones del 6 de noviembre de 1974, exhortó a los Estados a la adopción del Código Internacional de Ética Policial.
3. Durante el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, se adoptaron las Reglas mínimas para el tratamiento de Reclusos, que fueron aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.
4. El 9 de diciembre de 1975, resolución 3452, los Estados miembros de la ONU emitieron la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, que sería el principal antecedente de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
5. El 17 de diciembre de 1979, mediante Resolución 34/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprobó el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
6. En 1985, se adoptó en el ámbito interamericano la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, durante el 15° periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos que tuvo lugar en Cartagena de Indias, Colombia.
7. El 26 de junio de 1987 entró en vigor la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, misma que establece el Comité contra la Tortura. Dicho Comité supervisa la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes.
8. En febrero de 2007, inició labores el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos, inhumanos o Degradantes, creado por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura con un mandato preventivo.
9. Del 27 de agosto al 12 de septiembre de 2008, el Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas realizó su primera visita de verificación a México, en la que visitó lugares de detención y custodia. Como resultado, el 27 de mayo de 2009 emitió su informe con diversas recomendaciones para el Estado Mexicano.
10. El 16 de marzo de 2012, el representante en México de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Javier Hernández Valencia, instó a las



## **Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

autoridades de México a investigar a fondo y de manera imparcial los actos de tortura cometidos contra Israel Arzate Meléndez, prisionero en Ciudad Juárez desde febrero de 2010.

11. Del 31 de octubre al 1 de noviembre de 2012, se realizó en Ginebra la sustentación de los Informes V y VI de México ante el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, el cual emitió sus observaciones finales en noviembre del mismo año.
12. El 31 de octubre de 2012, con motivo de la comparecencia de México ante el Comité, se presentó el informe alterno "Informe que presentan los organismos públicos de derechos humanos de los estados de Guerrero, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí, Tlaxcala, Querétaro y el Distrito Federal al Comité contra la Tortura". Asimismo, Amnistía Internacional presentó el informe "Culpables conocidos, víctimas ignoradas, tortura y maltrato en México". Otras 16 organizaciones no gubernamentales presentaron informes alternativos en los que denunciaron la práctica de tortura en México.
13. El 26 de noviembre de 2013, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitió la sentencia de fondo, reparaciones y costas, en el caso Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre vs. México, en la que el Estado Mexicano reconoció su responsabilidad internacional por actos de tortura cometidos por servidores públicos del Distrito Federal, con la finalidad de obtener una confesión. La Corte determinó la violación a los artículos 1, 8 y 10 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Después de permanecer 16 años en prisión, los agraviados, de origen indígena, fueron absueltos, una vez que se reconoció que las confesiones fueron obtenidas bajo tortura.
14. Del 21 de abril al 2 de mayo de 2014, el Relator Especial de la ONU sobre la Tortura, Juan Méndez, realizó una visita oficial a México, para evaluar la situación e identificar los desafíos relacionados con la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes en ese país.
15. El 2 de mayo de 2014 el Relator Especial de la ONU sobre la Tortura, Juan Méndez, presentó las conclusiones preliminares de su visita a México. En su informe señaló que persiste una situación generalizada del uso de la tortura y malos tratos en México y recomendó, entre otras cosas, la necesidad de armonizar la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura con la Convención de Naciones Unidas contra la tortura, así como la importancia de avanzar en la adecuada implementación de la Ley para asegurar la reparación y rehabilitación integral de las víctimas de torturas y malos tratos.
16. El 3 de mayo de 2014, el Relator de la ONU sobre tortura, Juan Méndez, subrayó que aún se ejercen esos tratos en forma generalizada en México, especialmente en la investigación de casos de delincuencia organizada.
17. El 23 de abril de 2014, la CDHDF emitió el "Informe al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes con motivo de su visita a México señor Juan E. Méndez".



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

18. El 27 de noviembre de 2014, la CDHDF emitió la Recomendación 14/2014 en donde se documentan 95 casos de tortura cometidos por servidores públicos del Distrito Federal.
19. El 27 de noviembre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto, incluyó en su agenda de 10 acciones para mejorar la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho, un punto relativo a los Derechos Humanos, en el cual reconoció la importancia de:
  - a. Una iniciativa de reforma que faculta al Congreso de la Unión para expedir las Leyes Generales en materia de Tortura y Desaparición Forzada.
  - b. Fortalecer los protocolos y procedimientos, para que en casos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, las investigaciones sean oportunas, exhaustivas e imparciales.
20. En diciembre de 2014, la SCJN publicó el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos”.
21. En diciembre de 2014, la CDHDF presentó la Propuesta General de Tortura 1/2014 al Jefe de Gobierno del DF; en enero de 2015 fue presentada al Tribunal Superior de Justicia del DF.
22. El 29 de diciembre de 2014, el Consejo de Derechos Humanos, en su 28º período de sesiones, publicó el Informe final del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, con motivo de su visita a México, en el cual emitió diversas recomendaciones y;
23. El 10 de julio de 2015, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó el artículo 73 fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con dicha reforma, el Congreso de la Unión tiene la facultad y la obligación de expedir, entre otras, una ley general en materia de tortura.

Derivado de dichos compromisos del Estado Mexicano y las recomendaciones y resoluciones hechas por órganos y organismos regionales y universales de protección de derechos humanos, respectivamente, en materia de tortura, y la experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se presentan las siguientes observaciones:



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

### **II Justificación: La documentación de casos de tortura por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal**

Sin lugar a dudas, la tortura es una de las violaciones más graves a los derechos humanos<sup>1</sup>. Basta imaginar que con la tortura un ser humano es capaz de infligir a otro ser humano sufrimientos o penas hasta el punto de anular, incluso destruir, su personalidad.

La prohibición de la tortura y el cumplimiento de las obligaciones, que emanan de los instrumentos legales que la sancionan, han logrado alcanzar un consenso internacional que constituye una norma absoluta, imperativa e inderogable<sup>2</sup>; incluso considerada como una norma de *ius cogens*, por la grave afectación que genera tanto en la persona y sus familiares como en el tejido social. No obstante, la tortura se ha arraigado como una práctica oculta al interior de las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia que es necesario combatir.

Por otra parte, hoy es indiscutible que la tortura tiene una doble naturaleza, por un lado es considerada como un delito y por otra parte como una violación a los derechos humanos.

Este Organismo autónomo protector de derechos humanos, a lo largo de sus 22 años de existencia, ha investigado y documentado exhaustivamente este tipo de violaciones a los derechos humanos. Dada la experiencia acumulada investigando quejas y emitiendo recomendaciones, posee un amplio conocimiento sobre la práctica de la tortura así como la sistematicidad de los patrones con los que se comete en el Distrito Federal. A esta fecha, esta Comisión, en cumplimiento de su mandato, ha emitido alrededor de 53 instrumentos recomendatorios, al punto de poder contabilizar que por este tipo de conductas se han emitido recomendaciones en casi todos los años de su existencia.

De la sistematización de las Recomendaciones es posible identificar patrones de actuación que proporcionan mayores elementos de diagnóstico para proponer líneas de acción tendientes a erradicar dichas prácticas. Por esa razón, muchos de los hallazgos y propuestas incluidos en las Recomendaciones de este Organismo autónomo, fueron integrados en la *Propuesta General 1/2014 Identificación de Actos de Tortura en el Distrito Federal: Análisis del Fenómeno y Propuestas para su Prevención, Sanción y Erradicación desde los Derechos Humanos* (en adelante la Propuesta General 1/2014) que fue publicada a finales del año 2014 y entregada a diversas autoridades de gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>1</sup> Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párrafo 171

<sup>2</sup> Corte IDH. Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, Párrafo 141



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

En este punto se subraya que los elementos sobre actos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes incluidos en cada Recomendación han aportado datos y fundamentos útiles para una investigación eficaz, sin embargo, también hay que observar, que la impunidad ha sido la regla y no la excepción.

Por lo tanto, la recepción del proyecto de una *Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes*, elaborado por la *Subprocuraduría de Derechos Humanos, prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República*, genera a esta Comisión de Derechos Humanos muchas expectativas dado que incluye algunos temas que se han planteado en los instrumentos recomendatorios emitidos por este organismo autónomo, lo cual puede calificarse como un inicio positivo; no obstante también contempla cuestiones contrarias a los estándares internacionales, las cuales deben ser modificadas para contar con una ley eficaz que permita la más amplia protección de las personas contra actos de tortura.



### **III. Patrones identificados en la práctica de la tortura en el Distrito Federal**

Hacer un análisis de los patrones de la tortura revela las formas más habituales de su comisión, los autores, cuándo, dónde y cómo se comete la tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes por agentes del Estado. En este sentido, es posible identificar cuatro escenarios en los que se perpetran dichos actos: 1) inmediatamente cuando se realiza la detención; 2) cuando se efectúa el traslado de las personas detenidas; 3) en los centros de detención y; 4) en los centros de reclusión.

#### **1. primer escenario (detención)**

La Comisión ha podido establecer que en los casos en los que se comete tortura durante el momento inmediato de la detención, ésta es perpetrada principalmente por elementos de la Policía de Investigación y de la Policía Preventiva o Bancaria e Industrial. En esta etapa, los actos de tortura se manifiestan principalmente en propinar golpes reiterados y ejercer violencia psicológica en contra de las personas detenidas.

Otro patrón observado por la Comisión, es que en todos los casos las víctimas afirman que su detención fue realizada de manera arbitraria, esto es usando métodos que no obstante de ser legales son “incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad”<sup>3</sup>, de modo que se puede suponer la existencia de un margen importante de vulnerabilidad de las personas, al ser víctimas de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes al momento de ser detenidas<sup>4</sup>.

#### **2. segundo escenario (traslado)**

Por lo que consta en las investigaciones que fundamentan las Recomendaciones emitidas por este Organismo, los actos de tortura también son perpetrados durante el traslado de las personas detenidas – principalmente por elementos de la Policía de Investigación – desde el lugar de la detención al lugar donde son presentadas ante las autoridades competentes para la determinación de su situación jurídica, ya sea ante el Ministerio Público, juzgados o centros de reclusión.

Estos actos son realizados, principalmente, en el interior de las patrullas y, en otras ocasiones, al interior de vehículos particulares. En algunos casos, las personas son llevadas a otros lugares, por ejemplo, terrenos baldíos, talleres o domicilios particulares, en los que son sometidos a actos de tortura para confesar algún tipo de delito o dar información sobre algún tipo de delito cometido por un tercero y en otros

---

<sup>3</sup> Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Sentencia de 20 de noviembre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 288, Párrafo 119; Corte IDH. Caso Fleury y otros Vs. Haití, sentencia de 23 de noviembre de 2011 (Fondo y Reparaciones), Serie C No. 236, párr. 57.

<sup>4</sup> Corte IDH. Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Sentencia de 24 de noviembre de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 237, Párrafo 80.



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

casos como medida de castigo. En todos los casos, la comisión de actos de tortura en el momento de los traslados, implicó una demora injustificada en la presentación de las personas a la autoridad competente, lo que además es una violación a las garantías judiciales.

### 3. tercer escenario (centros de detención)

A través de los instrumentos recomendatorios emitidos, también se han documentado casos en los cuales se perpetraron actos de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes al interior de oficinas gubernamentales y en los lugares oficiales donde son presentadas las personas detenidas para que realicen su declaración. Las autoridades responsables se encuentran mayoritariamente vinculadas a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Respecto a los métodos de tortura que se utilizaron en estos lugares de detención, se visualiza una diversidad de actos, incluso la aplicación simultánea de un conjunto de métodos entre los que destacan la violencia psicológica y golpes reiterados, violencia sexual, aplicación de descargas eléctricas, realización de posiciones forzadas o quemaduras. Y la finalidad de las mismas son similares a las mencionadas en el segundo escenario

### 4. cuarto escenario (centros de reclusión)

Los actos de tortura en centros de reclusión del Distrito Federal involucran mayoritariamente a personal de seguridad y custodia, aunque también se han documentado casos en los servicios de salud al interior del centro de reclusión. Los casos principalmente se dan en los centros varoniles de readaptación social, y los métodos de tortura perpetrados son principalmente la violencia psicológica, la asfixia o la violencia sexual.

Por otra parte, **respecto a los fines de la tortura, la Comisión ha determinado como patrón habitual su práctica como mecanismo para la obtención de confesiones o la fabricación de delitos.** Los actos de tortura pueden materializarse en una variedad de formas y prácticas, las cuales se encuentran dirigidas a causar dolores o sufrimientos graves en las personas y que muchas veces dejan secuelas físicas y psicológicas de magnitud considerable, quedando al descubierto la ineficacia o nula investigación de las respectivas autoridades privilegiando con este tipo de prácticas la obtener de información y /o la declaración auto inculpatoria de la víctima.

La CDHDF resalta que, la comisión de actos de tortura se presenta en un contexto más amplio de vulneraciones a los derechos humanos, entre ellos, a la libertad personal, con motivo de detenciones arbitrarias o ilegales, y al debido proceso de las personas detenidas, en virtud de que no se asegura la aplicación del conjunto de garantías procesales y sustantivas que le asisten a toda persona que se encuentra en el marco de un proceso que pueda afectar o restringir su libertad personal.



## **Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

Si bien, por lo general, el propósito por el que se infligen los actos de tortura es la obtención de información, en algunos contextos el propósito es el castigo y la humillación. En este sentido, en los centros de reclusión la tortura se encuentra vinculada principalmente al ejercicio del poder y al desarrollo de prácticas de castigo por parte de los elementos de seguridad y custodia aunado a la existencia de condiciones de hacinamiento, y a la falta de atención y prestación de servicios médicos y de salud.



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

### **IV. Contenido mínimo de una ley general para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la tortura**

Respecto del proyecto enviado y con la finalidad de construir una ley eficaz, acorde a los estándares internacionales y mejores prácticas, es necesario que incluya principios básicos respecto a la prevención, investigación y sanción de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes que busquen la erradicación de dicha práctica, entre los cuales podemos mencionar de manera enunciativa los siguientes:

#### **1. Pautas de interpretación de la ley general**

Es preciso establecer los criterios de interpretación de la ley general, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano, la jurisprudencia y recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos creados por Tratados Internacionales, así como con base en el principio pro persona.

#### **2. Tipificación adecuada del delito de tortura cometida por servidores públicos y por particulares**

Es indispensable que se adecúe el delito de tortura a los estándares internacionales más protectores conforme a los elementos de intencionalidad, intensidad y finalidad.

Respecto del sujeto activo, el tipo penal debe señalar que quien comete la tortura es un “servidor público”, así como aquel que instigue o autorice a otro a cometerla o no la impida, independientemente de que se encuentre o no en funciones, ya que restringirlo solo al supuesto cuando se encuentren en funciones abriría un margen muy amplio de impunidad de esas conductas cometidas por servidores públicos.

En relación al sujeto pasivo, no debe señalarse que las víctimas son personas “bajo custodia o control”, ya que ésta condición adiciona un elemento al tipo penal, que no contemplan las Convenciones de Naciones Unidas ni la Interamericana; por lo que debe ser eliminada. Igualmente, se sugiere que el tipo penal incluya de manera explícita la “violencia sexual”, como lo contempla el Código penal del Distrito Federal.

Otro elemento que se debe incluir es el estándar de aplicación por analogía establecido en el instrumento interamericano de tortura, que incluye un acto que “anule la personalidad de la víctima o disminuya su capacidad física o psicológica aunque no cause dolor físico o angustia psíquica”.

A su vez, se precisa que, acorde a la jurisprudencia interamericana, la comisión del delito no debe estar condicionada al tiempo en que tardan en sanar las heridas ocasionadas por los hechos, ya que existen métodos de tortura que no dejan huellas de lesiones, o bien dichas huellas resultan ser mínimas no obstante los sufrimientos ocasionados a la persona torturada.



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

Por otro lado, es importante tipificar la tortura cometida por particulares sin instigación, consentimiento o aquiescencia del Estado, como responsables de los delitos de tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; toda vez que si bien, en las Convenciones internacionales sobre el tema de tortura no se prevé dicho supuesto, ello obedece a que su aplicación se relaciona con el tema de la responsabilidad internacional del Estado, y no así de la responsabilidad penal de las personas que cometen el ilícito.

En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General N°. 20, señala que: los Estados Partes deberán indicar las disposiciones de su derecho penal que sancionan la tortura y los tratos o castigos crueles, inhumanos y degradantes, y especificar la sanciones aplicables a esos actos, sean éstos cometidos por funcionarios públicos u otras personas que actúen en nombre del Estado o por particulares.

### **3. Tipificación de tratos crueles, inhumanos y degradantes**

Es indispensable que la ley no sólo consagre la prohibición de la tortura sino que incluya además la prohibición de la comisión de tratos crueles, inhumanos o degradantes, contemplando la afectación y/o psicológica que estos provocan. El propio Comité contra la Tortura ha señalado la obligación expresa de los Estados de prohibir de manera absoluta estos actos.

### **4. Tipificación, modificación o derogación de conductas penales que ayuden a prevenir la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes**

-Detenciones arbitrarias.- Toda vez que los actos de tortura, comúnmente se encuentran precedidos por detenciones arbitrarias, se sugiere incorporar un tipo penal que sancione dichas conductas, como una medida de prevención de la tortura, ya que actualmente es difícil encuadrarla en alguno de los delitos ya tipificados cometidos por servidores públicos.

- Ejecución extrajudicial.- Es importante que la ley pueda definir un tipo penal de ejecución extrajudicial, ya que en ocasiones la tortura culmina en dicho delito, el cual es necesario diferenciar de los homicidios, ya que las ejecuciones extrajudiciales se cometen por servidores públicos en un franco abuso de poder, por lo que deben ser sancionados de acuerdo a la gravedad de la conducta.

- La eliminación de la detención con control judicial como medida cautelar.- Esta medida se presta para utilizar la tortura como un método para obtener información o confesiones, sin esta previsión procesal, se le resta sentido a la ley general.

### **5. Responsabilidad del superior jerárquico**

Es necesario contar con reglas claras sobre la autoría y participación tanto de los autores directos de los delitos de tortura o tratos crueles inhumanos o degradantes, como de los superiores jerárquicos que hubieran ordenado, tolerado u omitido evitar la comisión de dichos actos cuando tenían la obligación de saber lo realizado por sus



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

subordinados. Asimismo, se debe establecer que no puede aplicarse el fuero militar para investigar y procesar responsables por el delito de tortura.

### **6. Imprescriptibilidad de la tortura**

Se sugiere señalar la imprescriptibilidad del delito no sólo en los supuestos generalizados o sistemáticos; ya que la recomendación 81.a realizada por el Relator Juan Méndez al Estado mexicano, señala que se debe expedir la Ley General de la materia, que estipule la imprescriptibilidad del delito. En este sentido, el Código Penal del Distrito Federal establece que el delito de tortura es imprescriptible.

### **7. Agravantes del delito**

La ley debe establecer agravantes, en caso de que los hechos de tortura sean cometidos en cuarteles militares, centros de detención, centros de readaptación social; que los probables responsables tengan antecedentes de haber cometido dichos actos; o bien, para los casos en los que estén involucrados como víctimas grupos en situaciones de vulnerabilidad como niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas indígenas, migrantes, personas pertenecientes al eje LGTBTTI, u otros. Asimismo, es necesario establecer una agravante cuando quien comete tortura es un superior jerárquico.

### **8. No admitir causas excluyentes de responsabilidad.**

El derecho a la integridad personal no es susceptible de suspensión por lo que la ley no debe aceptar causas excluyentes de responsabilidad, tales como inestabilidad política interna, estado o amenaza de guerra, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, u otras emergencias o calamidades públicas. Y debido al carácter de prohibición absoluta no puede permitirse la utilización de figuras jurídicas como las amnistías, indultos o inmunidades para evadir o disminuir las penas.

### **9. Definición de competencias y coordinación**

Es importante precisar que cuando se cometen otros los delitos, además de la tortura, que tengan relación con los delitos previstos en esta Ley, tales como desaparición forzada, extorsiones, ejecución extrajudicial, u otros cometidos por servidores públicos que se consideren vinculados con los hechos, la investigación no será fraccionada, sino que una sola área se encargará de investigar las diferentes conductas delictivas.

Además, debe existir una coordinación y organización de todas las instancias que integran el sistema de Justicia, incluyendo a todas las policías.

Es necesario precisar que el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad local que le remita la investigación cuando existan indicios suficientes de que la investigación no es pronta, imparcial, exhaustiva y “diligente”.



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

Por otro lado, resulta relevante incluir acciones de vinculación y articulación con la sociedad civil interesada en la materia, para ampliar y mejorar las medidas de prevención.

### **10. No darle valor probatorio a pruebas obtenidas bajo tortura**

Se debe fortalecer el impulso de una adecuada implementación de la reforma penal, principalmente en cuanto a la legalidad en la obtención de la prueba; y mecanismos enfocados a garantizar el respeto y ejercicio de los derechos humanos de la persona sujeta a un proceso penal, entre los cuales se incluye la nulidad del valor de pruebas obtenidas a través de confesiones mediante tortura, así como de las actuaciones derivadas de dicha confesión.

### **11. Registro de detención y publicidad de la información**

Las autoridades que realizan detenciones deben registrar la misma inmediatamente en un sistema informático que debe compartirse con el Registro Nacional de Personas Detenidas, para evitar lapsos de incomunicación de las personas o traslados prolongados, así como desapariciones forzadas.

Siempre que exista una persona detenida debe publicarse la información relacionada con la detención: la hora de la detención y la hora de la presentación ante la autoridad competente o puesta a disposición, para evitar la comisión de actos de tortura.

### **12. Registro nacional de casos de tortura**

Es necesaria la creación e implementación de un registro nacional de casos de tortura, en virtud de que actualmente, como lo señala el Relator Especial sobre la Tortura, “[e]s difícil conocer un número real de casos de torturas. No existe actualmente un registro nacional de casos y cada entidad tiene datos propios”<sup>5</sup>.

### **13. Principios y protocolos de la investigación**

Es fundamental que se contemple la obligación de investigación efectiva por parte del Estado, la cual debe ser seria, diligente, pronta, imparcial, exhaustiva y en un plazo razonable, agotando todas las líneas de investigación, y empleando todos los medios para determinar a los probables responsables. Al respecto, la ley general debe establecer los principios mínimos que sirvan como directrices para la elaboración de los protocolos de investigación, con la finalidad de garantizar su eficacia. Asimismo, se debe señalar que dichos protocolos deben ser elaborados por las instituciones policiales y de procuración de justicia en colaboración con expertos en la materia, tanto académicos como sociedad civil y organismos de derechos humanos, como OPDH’s y la OACNUDH.

---

<sup>5</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adición, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 24.



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

### **14. Derecho a la defensa adecuada**

Como una medida para prevenir actos de tortura y en su caso facilitar que estos sean denunciados por las víctimas oportunamente, es necesario garantizar a las personas detenidas el acceso a un defensor particular o de oficio, en todo momento, y que dicha defensa sea proactiva.

### **15. Obligación de los jueces de dar vista para que se investiguen casos de tortura y de invalidar las pruebas obtenidas mediante tortura.**

Es necesario establecer disposiciones que obliguen a los jueces a dar vista al Ministerio Público en cuanto tengan conocimiento de algún caso de tortura, con motivo de la tramitación de los procesos penales; y el deber de excluir aquellas pruebas que se presumen fueron obtenidas mediante tortura.

### **16. Protección a las víctimas y testigos.**

Deben establecerse medidas de protección para las víctimas, denunciantes y testigos, así como para el personal a cargo de las investigaciones.

La estrategia interinstitucional en esta materia puede estar compuesta por cinco acciones centrales: 1) proteger la vida y la integridad personal de las víctimas y testigos; 2) activar y concluir casos no investigados dentro de un plazo razonable; 3) diseñar e implementar líneas de investigación y acciones para descartar probables casos de tortura; 4) investigar, enjuiciar y sancionar la comisión de actos de tortura, bajo el estándar de la debida diligencia, y 5) garantizar la reparación integral a las víctimas de actos de tortura.

### **17. Proporcionar información a familiares**

Establecer mecanismos que garanticen que se informará a los familiares cuando una persona es detenida y trasladada a un lugar de detención; asimismo, se les deben proporcionar todos los datos que les permitan ejercer una defensa adecuada para la persona.

### **18. Suspensión del cargo de servidores públicos involucrados en hechos de tortura.**

En los casos en que los servidores públicos que estén siendo investigados o procesados por actos de tortura, puedan -por razón de su cargo- intervenir para entorpecer las investigaciones, deberán ser suspendidos de su cargo, para no afectar la independencia e imparcialidad.

Las o los servidores públicos señalados como probables responsables de los hechos deben ser suspendidos de sus cargos durante la investigación, tal como el Comité contra la Tortura urgió al Estado mexicano para: *“Velar por que, en los casos de presuntos actos de tortura y malos tratos, se suspenda inmediatamente de sus funciones a los sospechosos mientras dure la investigación, especialmente si existe riesgo de que se repitan los hechos o de que se obstruya la investigación.”*



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

### **19. Medidas de control y supervisión**

Se considera importante que la ley prevea mecanismos y medidas encaminadas al control y vigilancia de los servidores públicos de las instituciones policiales y de procuración de justicia, durante la detención, el traslado de personas detenidas y su estancia en lugares de detención o centros de reclusión. Asimismo, es necesario que contemple medidas de supervisión del personal que se encargará de las investigaciones, así como la responsabilidad de los superiores jerárquicos al respecto.

Se sugiere mencionar la procedencia de sanciones administrativas tanto para quienes cometen actos de tortura, los toleran o incitan a su comisión; así como para aquéllos que no tienen una actuación diligente en la investigación.

### **20. Fiscalías Especializadas e identificación de patrones de conducta.**

Deben establecerse Unidades Especializadas de investigación, las cuales deberán utilizar métodos científicos de investigación, así como hipótesis o líneas de investigación claras desde el inicio de la indagatoria, sin excluir ninguna posible línea.

Es necesario que las Unidades Especializadas identifiquen patrones de conducta en la comisión de los delitos de tortura y de tratos crueles, modus operandi, perfiles de los probables responsables y de las víctimas, lugares y momentos de mayor incidencia de la comisión de la tortura, entre otros datos que deberán ser tomados en cuenta para las investigaciones que se encuentren en trámite.

Asimismo, es necesario señalar que las Unidades Especializadas deberán contemplar toda esta información en las investigaciones, y no investigar de manera aislada los casos. Deberán tomar en consideración el contexto y la situación de vulnerabilidad de la víctima.

### **21. Aplicación del Protocolo de Estambul.**

Debe garantizarse la aplicación del Dictamen médico psicológico practicado de acuerdo al Protocolo de Estambul, como parte de las primeras diligencias de la investigación, para evitar que se pierdan las evidencias físicas de las lesiones. Esto en cumplimiento de la recomendación (82.d) hecha al Estado mexicano por parte del Relator Juan Méndez, en el informe sobre su misión a México realizada del 21 de abril al 2 de mayo de 2014.

Cuando los servidores públicos involucrados en los actos de tortura pertenecen a la misma institución encargada de la investigación, el Ministerio Público debe garantizar que los dictámenes que se practiquen serán independientes, es decir realizados por otras instancias diferentes a la Procuraduría.

### **22.- Dictámenes independientes de acuerdo al Protocolo de Estambul y la valoración de los mismos**

La ley debe garantizar a las víctimas su derecho a presentar peritajes independientes, y a que estos sean valorados en igualdad de condiciones que el dictamen oficial, en virtud de que, como lo ha señalado el Relator sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes: “[...] los exámenes periciales realizados por expertos independientes o adscritos a las Comisiones de Derechos Humanos no siempre reciben la misma valoración por parte de los jueces que los dictámenes médicos de las



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

Procuradurías de Justicia”. Para garantizar este derecho a todas las víctimas de tortura, el Estado debe asumir el costo de dichos dictámenes independientes.

El Dictamen médico psicológico realizado de acuerdo al Protocolo de Estambul no es el único medio de prueba que debe recabarse para acreditar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El Dictamen es una prueba que debe valorarse administrada con otros medios probatorios, y tomando en consideración el contexto y las condiciones de vulnerabilidad de la víctima.

En muchas ocasiones el Dictamen especializado puede ser utilizado para desestimar los casos de tortura por parte del Ministerio Público o jueces en los supuestos en que el Dictamen arroje resultados negativos; por tal motivo deben recabarse los mayores elementos de prueba posibles, y aun cuando dicho Dictamen haya resultado negativo, el Ministerio Público o el juez no podrán desestimar los hechos de tortura con base en dicho resultado.

Al respecto, el Relator sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes ha precisado que: *“En muchos casos el Protocolo de Estambul se utiliza como único medio probatorio llevando a los organismos públicos de derechos humanos, los agentes ministeriales y jueces a concluir que, cuando el mismo resulta negativo, la tortura no ha ocurrido. Lo anterior es contrario al espíritu de este instrumento, el cual debe ser considerado como un elemento probatorio importante pero que debe ser valorado en conjunto con el resto del acervo probatorio y el contexto de las alegaciones de tortura y malos tratos”*.

### **23. Consentimiento previo e informado**

Es necesario precisar que las víctimas se someterán a las evaluaciones a cargo de las autoridades, siempre y cuando se cuente con el consentimiento libre e informado de la víctima, y éste debe recabarse en todo momento, ya sea por parte de la víctima o de sus familiares, cuando la primera se encuentre imposibilitada. Por lo tanto, antes de llevar a cabo la examinación, el perito deberá “informar” a la víctima cómo realizará la misma y cuál es el objetivo, a efecto de recabar el consentimiento.

### **24. Programa para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

El Programa para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, debe ser elaborado no solo por parte de la Procuraduría General de la República, sino con la participación de expertos en la materia, de la academia, OPDH’s, OSC’s y organizaciones internacionales.

### **25. Reparación integral del daño**

Es necesario que la ley contemple todas las modalidades de reparación del daño, tales como restitución, indemnización por daño material e inmaterial, rehabilitación, medidas de satisfacción, y garantías de no repetición.

El artículo 14 de la Convención contra la Tortura establece que cada Estado Parte velará porque su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación integral y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible:



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

### **26. Principio de no devolución**

El Estado no puede proceder a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura, para ello las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos.

### **27. Mecanismo de Prevención de la tortura.**

Es necesario fortalecer las medidas de prevención de la tortura, de acuerdo a momentos y lugares en los que se ha documentado que se cometen con mayor incidencia, para lo cual se sugiere retomar las propuestas de la CDHDF contenidas en la Propuesta General para prevenir y erradicar la tortura, emitida en diciembre de 2014.

De manera particular se deben tener en cuenta dos medidas diferenciadas de prevención: de manera directa e indirecta. La prevención directa busca evitar que la tortura ocurra, reduciendo los factores de riesgo y eliminando las posibles causas; estas son las medidas que idealmente deben implementarse. Es decir, las autoridades deben intervenir antes de que actos de tortura puedan ocurrir, atendiendo al contexto, a los patrones identificados y a las causas conocidas que pueden dar lugar a que se cometan.

Por otra parte, las medidas de prevención indirectas se centran en evitar su repetición, esto es, a través del establecimiento de sanciones, o la capacitación a las y los funcionarios públicos responsables de la custodia de personas detenidas sobre la prohibición de la tortura, entre otras medidas.

En ese sentido, es necesario fortalecer las acciones de capacitación a los operadores jurídicos en materia de la reforma penal y de derechos humanos, creando manuales, guías y protocolos de actuación y de buenas prácticas para los operadores de justicia

Asimismo, la capacitación deberá basarse en una educación aplicada y profesionalizante en derechos humanos, la cual deberá contemplar, como mínimo: 1) el desarrollo de habilidades para el cumplimiento de las obligaciones estatales en derechos humanos; 2) el reconocimiento de los servidores públicos como sujetos y como garantes de derechos humanos, y 3) herramientas para la identificación de derechos y posibles violaciones a los mismos.

### **28. Creación de mecanismos interinstitucionales dirigidos a prevenir, sancionar y erradicar la tortura**

Creación de mecanismos interinstitucionales a nivel local que abarquen todas las instituciones de gobierno involucradas en el tema, tales como aquellas de procuración de justicia, seguridad pública, salud, defensoría de oficio y sistema penitenciario, para crear políticas públicas en materia de prevención, así como supervisar y monitorear los



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

avances o deficiencias en las investigaciones iniciadas por tortura, el número de consignaciones y sentencias condenatorias.

Dichos mecanismos deberán articularse con la labor realizada por los Comités de Monitoreo y Evaluación de los Dictámenes practicados de acuerdo al Protocolo de Estambul, de cada entidad.

La información que dichos mecanismos generen debe ser pública, y pueden ser asesorados por organizaciones de la sociedad civil, OPDH's y organizaciones internacionales.

### **29. Creación de mecanismos de prevención locales a cargo de las OPDH's**

Creación de mecanismos de prevención de la tortura, a cargo de las OPDH's de los Estados y del Distrito Federal, que tengan las facultades ya establecidas al Mecanismo Nacional de Prevención que tiene la CNDH.



México, D. F., a 7 de octubre de 2015

## **V Comentarios particulares sobre el proyecto de ley general**

### **Artículo 1, párrafo segundo.**

El proyecto establece que las obligaciones de respetar, promover y garantizar el derecho a la integridad personal se circunscriben a dos momentos: el momento de la detención y durante la permanencia en un centro de detención; sin embargo, esta Comisión ha documentado que uno de los momentos en que mayores actos contra la integridad personal se cometen es durante los traslados a los centros de detención; por lo cual, es necesario que no se limiten los momentos en los cuales la autoridad está obligada a respetar y garantizar el derecho a la integridad. Asimismo, es necesario incluir la obligación de “proteger” tal derecho.

### **Artículo 2.**

El objeto de la ley se limita a prevenir, sancionar y erradicar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; sin embargo, es necesario incluir el deber de “investigación”; toda vez que no se puede determinar la responsabilidad y correlativa sanción, si previamente no se hizo una efectiva investigación.

Por otro lado, es necesario recorrer la fracción III al numeral siguiente, e incluir la siguiente fracción:

*III. Establecer medidas de prevención.*

*IV. (...)*

### **Artículo 6, párrafo segundo.**

El proyecto establece que los delitos contemplados en la ley en cuestión ameritarán “de oficio” prisión preventiva; lo cual debe revisarse ya que esto es contrario a la recomendación 80 e) del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, hecha al Estado mexicano en su informe sobre su misión a México realizada del 21 de abril al 2 de mayo de 2014; en la cual recomienda eliminar los supuestos de prisión preventiva oficiosa de la Constitución y legislación.

### **Artículo 8.**

Dentro de las causas no excluyentes de responsabilidad, es necesario incorporar el supuesto de “inestabilidad política interna”, previsto en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

En relación al supuesto de “usos y costumbres”, se considera que se estarían sancionando conductas de comunidades indígenas, quienes en ocasiones tienen sus propios sistemas jurídicos, por lo que se sugiere eliminar dicho supuesto, y que esas conductas sean sancionadas como delitos cometidos por particulares, no por servidores públicos; salvo que se tratara de un servidor público en el sistema jurídico positivo.

### **Artículo 10.**

Cuando se refiere al servidor público responsable del delito de tortura, es necesario eliminar de la primera fracción la frase “actuando con ese carácter”; para quedar como sigue:

1) *El servidor público que:*

a) *...*



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

Lo anterior, para evitar la impunidad.

Asimismo, es necesario incorporar la siguiente fracción como uno de los supuestos que genera responsabilidad por actos de tortura, y por ende, recorrer las fracciones subsecuentes:

c) *Teniendo conocimiento, no lo impida.*

...

### **Artículo 13.**

Se sugiere eliminar de la redacción la frase “previa determinación del órgano jurisdiccional”, para que éste no sea un requisito para que los servidores públicos acusados de cometer tortura dejen de participar o intervenir en la investigación y procesamiento del caso, sino que dejen de conocer de éste de manera inmediata.

Las o los servidores públicos señalados como probables responsables de los hechos deben ser suspendidos de sus cargos durante la investigación, tal como el CAT urgió al Estado mexicano para:

*Velar por que, en los casos de presuntos actos de tortura y malos tratos, se suspenda inmediatamente de sus funciones a los sospechosos mientras dure la investigación, especialmente si existe riesgo de que se repitan los hechos o de que se obstruya la investigación<sup>6</sup>.*

### **Tipificación de la tortura**

#### **Artículo 15, párrafo primero.**

El tipo penal debe señalar que quien comete la tortura es un “servidor público”, así como el servidor público que instigue o autorice a otro a cometerla o no impida a otro su comisión, así como al particular que, instigado o autorizado por un servidor público, la cometa.

El tipo penal prevé que el daño o sufrimiento sea causado a una persona “bajo custodia o control”, lo cual agrega un elemento adicional al tipo penal, que no contemplan las Convenciones de Naciones Unidas ni la Interamericana; por lo que debe ser eliminada esa condición.

Igualmente, el tipo penal debe incluir la “violencia sexual”, como lo contempla el Código penal del Distrito Federal.

Asimismo, se sugiere incluir en el párrafo segundo “disminuir la” capacidad física o psicológica de la víctima, “aunque no cause dolor físico o angustia psicológica”, en lugar de “siempre y cuando sea empleada la violencia física o psicológica”.

El párrafo tercero contempla de manera específica a las personas menores de edad y con discapacidad como víctimas del delito, eliminando el requisito de gravedad de la conducta, lo cual crea una confusión del tipo penal con el de tratos crueles, por lo que se sugiere mencionar a los grupos en situación de vulnerabilidad como una “agravante” al delito de tortura, con una pena mayor.

<sup>6</sup> CAT Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, cat/c/mex/ co/5-6, (11 de diciembre de 2012), Párr. 16, inciso d.



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

En el párrafo quinto, preocupa sobre manera que se esté condicionando la comisión del delito de tortura al tiempo en que tardarán en sanar las heridas ocasionadas por los hechos, ya que existen evidencias que indican la existencia de métodos de tortura que no dejan huellas de lesiones, o bien dichas huellas resultan ser mínimas no obstante los sufrimientos ocasionados a la persona torturada.

Asimismo, se considera importante incluir un último párrafo que señale como se determinará la gravedad del daño psicológico.

### **Aplicación del Protocolo de Estambul**

#### **Artículo 16, párrafo primero.**

Dicho artículo señala que “para los efectos del delito de tortura “la gravedad” del dolor físico, psicológico y del sufrimiento, deberá **acreditarse** preferentemente a través del dictamen médico psicológico especializado para casos de posible tortura basado en el Protocolo de Estambul”.

Se sugiere agregar la redacción siguiente:

*En los casos en que se practique un dictamen médico o psicológico, éste deberá aplicarse conforme al Protocolo de Estambul.*

Lo anterior, en cumplimiento de la recomendación (82.d) hecha al Estado mexicano por parte del Relator Juan Méndez, en el informe sobre su misión a México realizada del 21 de abril al 2 de mayo de 2014.

Respecto al sufrimiento psicológico de la víctima, debe agregarse que éste podrá acreditarse también cuando los actos de tortura tengan como consecuencia “la disminución de su capacidad física o psicológica”.

#### **Artículo 22.**

Se sugiere señalar la imprescriptibilidad del delito no solo en los supuestos generalizados o sistemáticos; ya que la recomendación 81.a hecha por el Relator Juan Méndez al Estado mexicano, señala que se debe expedir la Ley General de la materia, que estipule la imprescriptibilidad del delito.

En el mismo sentido, en el artículo 206 quinquies del Código Penal del Distrito Federal establece que el delito de tortura es imprescriptible; por lo cual se sugiere eliminar el segundo párrafo del artículo, y modificar la redacción del primer párrafo, para quedar como sigue:

*Artículo 22. El ejercicio de la acción penal y la ejecución de las sanciones para el delito de tortura son imprescriptibles.*

### **Tipificación de tratos crueles**

#### **Artículo 23.**

El tipo penal de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes no es acorde con los estándares internacionales, pues no contempla el sufrimiento físico como parte de los supuestos; por tanto, es necesario incorporar dicho elemento. Asimismo, es necesario señalar que quien lo comete es un servidor público.



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

### **Artículo 25.**

No señala el grado de autoría o participación del delito por parte de particulares.

### **Atracción de la indagatoria por parte de PGR**

#### **Artículo 26, fracción II, inciso a)**

Es necesario precisar que el Ministerio Público de la Federación deberá solicitar a la autoridad local que le remita la investigación cuando existan indicios suficientes de que la investigación no es pronta, imparcial, exhaustiva y *“diligente”*.

### **Programa para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

#### **Artículo 29**

Respecto de la expedición del Programa para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes por parte de la Procuraduría General de la República, se recomienda señalar que la Procuraduría expedirá dicho Programa en consulta y con el aval de la academia y expertos en la materia, tales como la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las OPDH's.

### **Investigación del delito**

#### **Artículo 30**

Es necesario precisar que la investigación deberá ser pronta, imparcial, *“diligente y exhaustiva”*<sup>7</sup>.

#### **Artículo 32**

La redacción del artículo es un tanto confusa, ya que establece la suspensión por parte del juez del “procedimiento respectivo” en contra de la víctima de tortura, durante 60 días, para que el Ministerio Público pueda “allegarse de mayores elementos probatorios a efecto de acreditar, en su caso, su probable responsabilidad”.

Al respecto, resulta preocupante que la ley prevea que no obstante que las evidencias fueron obtenidas bajo tortura, el procedimiento continuará por lo que se darán 60 días al M.P. para que se allegue de información. Lo anterior no genera desincentivos para la obtención de pruebas bajo tortura, por el contrario, pareciera que incluso la tortura pasa a ser parte del procedimiento de procuración de justicia. Para salvaguardar realmente el derecho al acceso a la justicia se debe eliminar la tortura.

Respecto del segundo párrafo, que señala la reposición del procedimiento penal tratándose de personas sentenciadas, es importante señalar que la ilicitud de la prueba base no solo conlleva la reposición del procedimiento penal, sino que puede ordenarse la liberación inmediata de la persona sentenciada, tal como ocurrió en los casos Juan García y Santiago Sánchez, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el caso Alfonso Martín del Campo Dood ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

<sup>7</sup> Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010 Serie C No. 216, párr. 178



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

En el tercer párrafo, es necesario precisar a qué “autoridad requirente/competente” se refiere; en caso de referirse al Ministerio Público, es menester especificarlo. Si se trata de otra autoridad, se recomienda la eliminación de este párrafo, en virtud de que toda autoridad que tenga conocimiento de posibles actos de tortura o tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes, deberá denunciar inmediatamente ante el Ministerio Público, y éste último, en su caso, requerirá el informe al servidor público.

### Aplicación del Protocolo de Estambul

#### **Artículo 34, párrafos primero y segundo.**

No obstante, se contempla el derecho de las presuntas víctimas a *presentar* evaluaciones médicas y psicológicas con independencia de la que realicen las autoridades, se sugiere agregar que el dictamen independiente **deberá ser valorado en igualdad de condiciones que el dictamen oficial**, en virtud de que, como lo ha señalado el Relator sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes:

“[...] los exámenes periciales realizados por expertos independientes o adscritos a las Comisiones de Derechos Humanos no siempre reciben la misma valoración por parte de los jueces que los dictámenes médicos de las Procuradurías de Justicia”.<sup>8</sup>

Asimismo, en este artículo es necesario eliminar la restricción de temporalidad para la aplicación de Dictámenes médicos psicológicos independientes, ya que esto impediría que las víctimas presentaran en el momento oportuno los Dictámenes independientes que les sean practicados, ya que el artículo requiere que haya transcurrido un lapso de 6 a 9 meses entre la realización de cada Dictamen, coartando la libertad de decisión de las víctimas.

Resulta preocupante el requisito señalado en relación al tiempo que debe pasar entre una prueba y otra, la argumentación señalada respecto a evitar una victimización secundaria no resulta válida toda vez que ello no depende necesariamente del tiempo que pase entre una evaluación y otra. Toda vez que hay evidencias tanto de lesiones físicas como de estragos psicológicos que desaparecen con el paso del tiempo, por lo que resulta necesario que todas las pruebas se hagan de la manera más inmediata posible.

Por otra parte, en el segundo párrafo, es necesario precisar que las víctimas se someterán a las evaluaciones a cargo de las autoridades, siempre y cuando se cuente con el consentimiento libre e informado de la víctima.

#### **Artículo 35**

Es necesario precisar la redacción, aclarando que el Dictamen realizado de acuerdo al Protocolo de Estambul no es el único medio de prueba que debe recabarse para acreditar tortura y otros tratos o pena crueles, inhumanos o degradantes; **ya que en muchas ocasiones puede ser utilizado para desestimar los casos de tortura por parte del Ministerio Público o jueces en los supuestos en que el Dictamen arroje resultados negativos, por tal motivo deben recabarse los mayores elementos de prueba posibles, aún y cuando dicho Dictamen haya resultado negativo, y en**

---

<sup>8</sup> ONU, Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, abril 21 a mayo 2 de 2014.



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

**este supuesto el Ministerio Público o el juez no podrán desestimar los hechos de tortura con base en dicho resultado.**

El Dictamen es una prueba que debe valorarse administrada con otros medios probatorios<sup>9</sup>, y tomando en consideración el contexto y las condiciones de vulnerabilidad de la víctima<sup>10</sup>.

Al respecto, el Relator sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes ha precisado que:

“En muchos casos el Protocolo de Estambul se utiliza como único medio probatorio llevando a los organismos públicos de derechos humanos, los agentes ministeriales y jueces a concluir que, cuando el mismo resulta negativo, la tortura no ha ocurrido. Lo anterior es contrario al espíritu de este instrumento, el cual debe ser considerado como un elemento probatorio importante pero que debe ser valorado en conjunto con el resto del acervo probatorio y el contexto de las alegaciones de tortura y malos tratos”.<sup>11</sup>

### **Artículo 38**

En este artículo se prevé la obligación de los peritos de recabar el consentimiento por escrito de la víctima, salvo cuando ésta no pueda prestarlo en razón de las lesiones sufridas. Sin embargo, el consentimiento *libre e informado* debe recabarse en todo momento, ya sea por parte de la víctima o de sus familiares, cuando la primera se encuentre imposibilitada. Asimismo, es importante precisar en el artículo que antes de llevar a cabo la examinación, el perito deberá “informar” a la víctima cómo realizará la misma y cuál es el objetivo, a efecto de recabar el consentimiento.

### **Unidades especializadas de investigación**

#### **Artículo 40**

Es necesario precisar que son unidades especializadas “de investigación”.

Se sugiere modificar la redacción del artículo, para precisar que las autoridades de los tres órdenes de gobierno deben dar a las Unidades Especializadas “*total acceso*” a los registros de detenciones.

#### **Artículo 41**

Entre las obligaciones y facultades de las Unidades de investigación, en la fracción V, se contempla “fomentar los programas para promover la cultura de la prohibición de actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

Al respecto se recomienda reubicar esta fracción en el Título Sexto, ya que se trata de una medida de prevención. Asimismo, se sugiere que dicha obligación no quede a

<sup>9</sup> ONU, Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, abril 21 a mayo 2 de 2014.

<sup>10</sup> Corte IDH. Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 313; Corte IDH. Caso Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 161 y 214; Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, Sentencia de 25 de noviembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 307 y 311

<sup>11</sup> ONU, Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, abril 21 a mayo 2 de 2014.



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

cargo de dichas Unidades dependientes de las instancias de procuración de justicia, ya que dicho programas irían dirigidos a ellos mismos, entre otras autoridades.

A su vez, se recomienda agregar una fracción que contemple la obligación de las Unidades Especializadas de *identificar patrones de conducta en la comisión de la tortura y tratos crueles, modus operandi, perfiles de los probables responsables y de las víctimas, lugares y momentos de mayor incidencia de la comisión de la tortura*, entre otros datos que deberán ser tomados en cuenta para las investigaciones que se encuentren en trámite. Asimismo, es necesario señalar que las Unidades Especializadas deberán contemplar toda esta información en las investigaciones, y no investigar solo casos aislados.

Debe establecerse que las Unidades Especializadas deben establecer métodos científicos de investigación, así como hipótesis o líneas de investigación claras desde el inicio de la indagatoria, sin excluir ninguna posible línea.

### **Artículo 42**

Se recomienda precisar que se considerará que los delitos tendrán relación con los delitos previstos en esta Ley, *cuando se trate de delitos cometidos por servidores públicos, o por particulares con el apoyo, tolerancia o aquiescencia del Estado*, tales como desaparición forzada, extorsiones, ejecución extrajudicial, u otros cometidos por particulares que se consideren vinculados con los hechos.

### **De la prevención de los delitos**

Se sugiere incorporar otros mecanismos de prevención, ya que sólo se contemplan las actividades de los OPDH's y la observancia de los protocolos de la materia y la normatividad aplicable por parte de las instituciones policiales y de procuración de justicia. Por lo tanto, se recomienda retomar los mecanismos de prevención sugeridos por la CDHDF en la Propuesta General para erradicar la Tortura emitida en el año 2014.

En el Capítulo I, se sugiere referirse a organismos públicos autónomos de derechos humanos, sustituyendo "órganos" por "organismos".

### **Artículo 45**

En relación al programa de visitas periódicas, es necesario señalar que estas deben poder realizarse sin previo aviso a los centros de detención, y que la labor de los OPDH's no está supeditada a lo que determinen las autoridades, por lo que los programas de visitas son definidos por los organismos autónomos sin intervención de las autoridades.

### **Artículo 47**

Sustituir la palabra "accesar" por "ingresar".

Agregar entre las facultades de los OPDH's, dar vista a las Procuradurías de Justicia cuando derivado de las visitas tengan conocimiento de algún acto de tortura, así como solicitar las medidas de protección necesarias para las víctimas, y dar seguimiento al caso y a la denuncia penal.

### **Artículo 49**



## Consideraciones para la construcción de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

México, D. F., a 7 de octubre de 2015

Se hace referencia a que las instituciones policiales y de procuración de justicia observarán los “**protocolos para la investigación**”, no obstante se considera que en la ley general se deben establecer los principios mínimos que sirvan como directriz para la elaboración de dichos protocolos, con la finalidad de garantizar su eficacia.

Asimismo, dicho protocolos deben ser elaborados no solo por las instituciones policiales y de procuración de justicia, como lo establece el transitorio Quinto, sino que en su elaboración deben participar expertos en la materia, tanto académicos como sociedad civil y organismos de derechos humanos, como OPDH’s y la OACNUDH.

### **Artículo 50**

Es necesario establecer quien coordinará el “sistema homologado de revisión sistemática de la normatividad aplicable”, y cuál es su finalidad, es decir el uso que se le dará a dicho sistema.

### **Artículo 54.**

Incorporar el concepto de indemnización por daño material e inmaterial.

El artículo 14 de la Convención contra la Tortura establece que cada Estado Parte velará porque su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. Al respecto, la ley no detalla cómo se garantizará el acceso a las víctimas a una reparación integral del daño sólo lo remite a lo establecido en la Ley General de Víctimas y su Reglamento.