



**Convención contra
la Tortura y Otros Tratos
o Penas Cruelles
Inhumanos o Degradantes**

Distr.
GENERAL

CAT/C/55/Add.12
28 de febrero de 2005

Original: ESPAÑOL

COMITÉ CONTRA LA TORTURA

**EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES
DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 19 DE LA CONVENCIÓN**

Cuartos informes periódicos que los Estados deben presentar en 2000

Adición

MÉXICO* **

[20 de diciembre de 2004]

* Para el informe inicial de México, véase el documento CAT/C/5/Add.7; para su examen por el Comité, véanse los documentos CAT/C/SR.16 y 17 y *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento N° 44 (A/44/44)*, párrs. 170 a 201. Para el segundo informe periódico, véase el documento CAT/C/17/Add.3; para su examen por el Comité, véanse los documentos CAT/C/SR.130, CAT/C/SR.131/Add.1 y CAT/C/SR.131/Add.2 y *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 44 (A/48/44)*, párrs. 208 a 229. Para el tercer informe periódico, véase el documento CAT/C/34/Add.2; para su examen por el Comité, véanse los documentos CAT/C/SR.285 y 286/Add.1 y *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 52 (A/52/44)*, párrs. 153 a 170. Los anexos a este informe están disponibles en la secretaría del Comité.

** Con arreglo a la información transmitida a los Estados Partes acerca de la tramitación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 23	4
I. MEDIDAS ADOPTADAS EN EL PERÍODO 1997-2004 EN CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS POR LA CONVENCIÓN.....	24 - 286	7
Artículo 1. Definición de tortura.....	24 - 34	7
Artículo 2. Medidas legislativas, administrativas y judiciales para impedir la tortura	35 - 115	10
Artículo 3. Prohibición de la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando ésta está en peligro de ser sometida a tortura	116 - 127	28
Artículo 4. La tortura como delito en la legislación penal, castigo adecuado contra actos de tortura	128 - 148	30
Artículo 5. Jurisdicción del Estado mexicano	149 - 154	38
Artículo 6. Detención en territorio nacional con fines de extradición de una persona que se supone ha cometido tortura.....	155 - 166	39
Artículo 7. Enjuiciamiento en el Estado del presunto responsable	167 - 172	41
Artículo 8. La tortura da lugar a la extradición en todo tratado....	173 - 175	42
Artículo 9. Cooperación procesal penal.....	176 - 181	43
Artículo 10. Educación y capacitación en materia de combate a la tortura.....	182 - 208	44
Artículo 11. Normas y procedimientos para evitar actos de tortura. Interrogatorio y custodia de las personas sometidas a detención, arresto o prisión.....	209 - 234	50
Artículo 12. Investigación pronta e imparcial.....	235 - 240	55
Artículo 13. Derecho a presentar quejas y protección judicial de las víctimas	241 - 257	57
Artículo 14. Indemnización y reparación del daño	258 - 268	63
Artículo 15. Nulidad de la declaración bajo tortura.....	269 - 279	66

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. (continuación)		
Artículo 16. Prohibición de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.....	280 - 285	69
Artículo 22. Aceptación de la competencia del Comité para recibir comunicaciones individuales	286	70
II. INFORMACIÓN ADICIONAL SOLICITADA POR EL COMITÉ	287 - 290	70
III. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ	291 - 298	71
IV. CONCLUSIONES.....	299 - 304	72

INTRODUCCIÓN

1. El 23 de enero de 1986, México ratificó la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
2. En cumplimiento al párrafo 1 del artículo 19 de la Convención, el Gobierno de México ha presentado tres informes periódicos. El tercer informe fue examinado por el Comité en 1997.
3. Con el afán de cumplir cabalmente con sus compromisos internacionales, el Gobierno de México presenta su cuarto informe periódico que cubre de 1997 a 2004.
4. El informe ha sido elaborado tomando en cuenta los lineamientos establecidos por el Comité contra la Tortura. Al respecto, algunas organizaciones de la sociedad civil han señalado que bajo este formato el informe no logra analizar el aspecto estructural que ha permitido la comisión de la tortura¹.
5. De acuerdo con la periodicidad de la Convención, a México le correspondía entregar su cuarto informe periódico en junio de 2000. El retraso de la presentación de este informe obedece prioritariamente a la intención del Gobierno mexicano de que dicho documento dé cuenta de las acciones que se están realizando para consolidar una política gubernamental en materia de derechos humanos y, en ese sentido, exponga el panorama global del desarrollo que se ha producido en los últimos años, incluida la celebración del Acuerdo de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que comprende la realización concluida en diciembre de 2003 de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en el país y la elaboración, actualmente en curso, de un Programa Nacional de Derechos Humanos.
6. Apegado a una política de apertura y transparencia, el Gobierno de México se encuentra en la mejor disposición para fortalecer los canales de diálogo y comunicación con los mecanismos y comités internacionales de derechos humanos, incluyendo el Comité contra la Tortura.
7. Una de las principales líneas de acción del Gobierno de México es que las aportaciones de los mecanismos internacionales impacten en las instituciones nacionales, y con esto se propicie el cambio estructural que el país necesita.
8. En marzo de 2001, México extendió una invitación abierta a los representantes de los organismos internacionales de derechos humanos para visitar el país, lo que ha derivado en 15 visitas de diversos representantes de mecanismos internacionales.
9. Como resultado de lo anterior, se cuenta con una serie de informes y recomendaciones que están siendo utilizadas para la formulación de una política integral en materia de derechos humanos acorde a los estándares internacionales.
10. Destaca la visita del Comité contra la Tortura, llevada a cabo entre agosto y septiembre de 2001, la cual dio lugar al informe CAT/C/75 publicado en mayo de 2002, en el cual se hacen 11 recomendaciones al Estado mexicano. Asimismo, México recibió al Relator Especial

¹ Observación realizada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. el 20 de octubre de 2004.

para la Independencia de Magistrados y Abogados y al Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, ambos mecanismos íntimamente relacionados con las estructuras y prácticas que dan lugar a la tortura.

11. Dentro de las recomendaciones que se atienden, es importante subrayar las del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Sir Nigel Rodley, formuladas a México en 1997, muchas de las cuales aún tienen vigencia.

12. El 28 de agosto de 2002, el Presidente de la República presentó el informe "Avances y retos del Gobierno Federal en materia de derechos humanos". Este informe incluye cuatro objetivos prioritarios: a) desterrar la tortura, la discriminación y el maltrato físico y psicológico; b) crear una política integral de derechos humanos que permita la prevención de violaciones a los derechos humanos, la atención a las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos, la reparación del daño a las víctimas y la educación de funcionarios y servidores públicos en materia de prevención y protección de derechos humanos; c) crear una Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos; y d) establecer un diálogo nacional sobre derechos humanos.

13. El 17 de octubre de 1997, a través de acuerdo presidencial, se creó la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos².

14. Con el inicio de la presente administración, dicha Comisión creó un mecanismo de diálogo en el que participan de manera paritaria representantes del Gobierno federal, de los organismos públicos de derechos humanos y de las organizaciones de la sociedad civil, a fin de discutir las obligaciones de México en el ámbito internacional y la adopción de medidas de carácter interno en la materia.

15. El 11 de marzo de 2003 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Acuerdo presidencial por el que se creó con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos que sustituyó a la comisión anterior³. En este espacio de interlocución entre las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de derechos humanos, la academia y las dependencias gubernamentales, se ha trabajado de manera conjunta en el diseño y seguimiento de políticas y acciones gubernamentales en materia de derechos humanos.

² En esta Comisión participaban las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Desarrollo Social, de Salud, de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional Indigenista, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional para las Mujeres y la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República.

³ Ver anexo I sobre la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

16. En la Subcomisión de Derechos Civiles y Políticos de dicha Comisión, el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil discuten, entre otros temas, las acciones para el combate a la La Subcomisión aprobó por consenso las actividades tendientes a dar cumplimiento al documento denominado "25 acciones para combatir la tortura", el cual había sido elaborado por la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. El mérito de estas acciones es que las mismas se definieron en forma conjunta entre los funcionarios gubernamentales y un grupo representativo de organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos, con base en el análisis específico de las recomendaciones de los comités y mecanismos internacionales de derechos humanos.

17. Se acordó en principio que estas acciones serían el punto de partida para fortalecer una política de combate a la tortura. Cabe al respecto reconocer que estas acciones constituyen un esfuerzo inicial que no abarca la problemática en su totalidad.

18. Las "25 acciones para combatir la tortura", que se anexan a esta introducción⁴, son evaluadas con periodicidad para examinar su grado de avance. Asimismo se continúan examinando conjuntamente las recomendaciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos para lograr un mayor avance en la definición de acciones para combatir con eficacia la tortura.

19. Para la elaboración del presente informe se contó con la colaboración de las dependencias del Ejecutivo Federal que integran la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, así como de los organismos públicos de derechos humanos. Asimismo, se incluye información de las diversas entidades de la República compilada a través de la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia⁵.

20. Destaca como un elemento fundamental la consulta con las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos para la revisión del presente informe antes de enviarlo al Comité, con objeto de poder recabar sus observaciones. No obstante, algunas organizaciones de la sociedad civil adujeron insuficiencia de tiempo para realizar los comentarios pertinentes⁶.

21. Al respecto, se señala al Comité que se ha decidido establecer como una política del Gobierno de México incorporar la participación de las ONG en la elaboración, presentación y seguimiento de los informes periódicos que presenta el país sobre la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que forma parte. Esta práctica se ha establecido en el marco del fortalecimiento, por todas las vías, del trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil en la promoción y la protección de los derechos humanos en México y para el cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por el país.

⁴ Ver anexo II relativo a las 25 acciones para combatir la tortura.

⁵ La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia es presidida por la PGR y conformada por los Procuradores de los Estados.

⁶ Observación realizada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.

22. El trascendental cambio político en México, a raíz de los resultados de las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, creó un ambiente favorable para el fortalecimiento de las políticas y acciones de promoción y protección de los derechos humanos y en particular para el combate a la tortura.

23. Se reconoce ante el Comité que los esfuerzos han sido insuficientes. Una de las demandas más sentidas de la sociedad mexicana al Gobierno es la garantía del pleno respeto de los derechos humanos y, en particular, el combate efectivo a la tortura y a la impunidad, en los ámbitos estatal y federal.

I. MEDIDAS ADOPTADAS EN EL PERÍODO 1997-2004 EN CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS POR LA CONVENCIÓN

ARTÍCULO 1 - DEFINICIÓN DE TORTURA

A. La tortura en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

24. La tortura y los malos tratos están prohibidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 20⁷ y en el artículo 22⁸.

B. Definición de tortura en la legislación federal

25. La Ley federal para prevenir y sancionar la tortura de 1991, en su artículo 3, tipifica la tortura de la siguiente manera: "Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada". Esta ley tiene ámbito de aplicación nacional en materia de fuero federal⁹.

26. En el artículo 5 de este mismo ordenamiento se establecen otras hipótesis de comisión del delito al señalar: "el servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, con cualesquiera

⁷ Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías: A) Del inculpado: II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del ministerio público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor, carecerá de todo valor probatorio.

⁸ Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

⁹ El Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala que en la definición de tortura de dicha ley "... no se hace referencia a los tratos crueles, inhumanos o degradantes que, sin llegar a constituir tortura, violan gravemente la dignidad humana".

de las finalidades señaladas en el artículo 3, instigue, compela o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos; o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia... al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado, explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, a un detenido"¹⁰.

27. Con la promulgación de esta ley, México cumple con su obligación internacional de tipificar a la tortura como delito en la legislación penal de acuerdo a los estándares internacionales.

C. Definición de tortura en las legislaciones estatales

28. Entre las "25 acciones para combatir la tortura" adoptadas por la Subcomisión de Derechos Civiles y Políticos de la Comisión de Política Gubernamental antes mencionada, destaca la de instar a las entidades federativas a concretar a la brevedad la tipificación de la tortura de acuerdo con las normas internacionales vigentes en México¹¹.

29. Dada la estructura federal del Estado mexicano, el 2 de diciembre de 2003 entró en vigor la Ley para prevenir y sancionar la tortura del Estado de Yucatán, definiendo la tortura de la siguiente forma:

"Artículo 4. Comete el delito de tortura el servidor público que actuando con ese carácter o aduciendo su cargo, por sí o a través de un tercero, inflija intencionalmente a un inculpado, procesado, sentenciado o a cualquier persona lesiones con fines de investigación o procedimiento legal de hechos delictivos o infracciones, para obtener información o confesión del torturado o de un tercero, como medio intimidatorio, como

¹⁰ Desde el punto de vista de la organización Barzón movimiento jurídico nacional, la cual está enfocada a cuestiones relacionadas con el derecho a la vivienda, es necesario ampliar el ámbito de aplicación de esta ley, a fin de que se aplique en el ámbito procesal, civil y familiar, es decir, en todo ámbito donde se esté llevando a cabo un juicio. Esta organización considera importante anexar a la ley las referencias que existen de otras formas de tortura, por ejemplo, los cobradores extrajudiciales que violentan los derechos humanos de la familia. Asimismo, esta organización ha propuesto hacerles llegar a los funcionarios públicos las sanciones que pueden tener por incumplir con lo establecido en la ley federal para prevenir y sancionar la tortura.

¹¹ Entre las acciones propuestas por el documento se encuentran: el establecimiento de políticas y mecanismos de indemnización por violaciones a los derechos humanos por parte de la Comisión de Política Gubernamental y la Secretaría de Hacienda; el compromiso de la Procuraduría General de la República de proponer a todas las instancias de procuración y administración de justicia un modelo de documento técnico médico forense estandarizado; el planteamiento al sector salud de la necesidad de establecer un grupo de trabajo interinstitucional para la elaboración de un cuadro clínico que permita identificar el síndrome de la tortura psicológica; y la realización de programas de capacitación permanente sobre los derechos de los detenidos por parte de las instancias competentes. Ver anexo II, 25 acciones para combatir la tortura.

castigo de una acción u omisión en que haya incurrido o se sospeche que incurrió, o las coaccione para que realicen o dejen de realizar una conducta determinada."

30. A partir de esta ley, las 31 entidades federativas y el Distrito Federal han establecido normas destinadas a prevenir, sancionar y erradicar la tortura. Sin embargo, como se observa a partir de este ejemplo y en el cuadro que como anexo se presenta, en su mayoría, los elementos del tipo establecidos en los códigos penales no guardan uniformidad con lo previsto en el ámbito federal, de igual forma la consideración en cuanto a la pena privativa de libertad a que se hacen acreedores los sujetos activos del delito, así como la sanción pecuniaria, lo que nos indica la necesidad de una revisión global de la tipificación de este delito y de las sanciones que se tienen previstas para quien incurra en el mismo¹².

31. Uno de los avances más importantes en esta materia se registra en el Código Penal para el Distrito Federal, publicado el 30 de octubre de 2002. En el artículo 294 del capítulo III se establece la sanción a todo funcionario público que en ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, inflija dolores o sufrimiento a una persona con el fin de: i) obtener de ella o de un tercero información o una confesión; ii) sancionarla por un acto cometido o se sospeche haya cometido; iii) coaccionarla para que realice una conducta determinada. La sanción se aplicará igualmente cuando el servidor público inste o autorice a un particular a cometer el acto de tortura o no impida su comisión.

32. Además, tipifica como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aun cuando dichos métodos no impliquen dolor físico o angustia psicológica (art. 295).

33. Esta descripción típica del delito de tortura representa un avance sustancial en materia legislativa al eliminar el elemento de "gravedad" en los dolores y sufrimientos para poder tipificar una conducta con el delito en cuestión, tal como lo establece la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, de la cual México es Parte.

34. Los cambios en esta legislación se inscriben en el sentido de adoptar los estándares de protección más altos contra este delito y de cumplir con las obligaciones internacionales del país en la materia.

¹² Hernández Forcada Ricardo, Lugo Garfias M^a Elena, *Algunas notas sobre la tortura en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Primera edición, México, 2004. Ver anexo III, Tipificación de la tortura en las legislaciones locales.

ARTÍCULO 2 - MEDIDAS LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES PARA IMPEDIR LA TORTURA

A. Medidas administrativas

1. Acuerdo de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas

35. En diciembre de 2000, en la ciudad de Oaxaca, el Presidente Vicente Fox y la Sra. Mary Robinson, entonces Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, firmaron un Programa de Cooperación Técnica, el cual contempla como uno de sus tres objetivos principales la elaboración de un procedimiento modelo dirigido a autoridades federales y estatales para el examen médico de las torturas.

2. Procedimiento Modelo para el Examen Médico de la Tortura

36. Entre el 28 de mayo y el 1º de junio de 2001, un grupo de expertos nacionales e internacionales se reunió para elaborar la propuesta de un Procedimiento Modelo para el Examen Médico de las Torturas y otros Abusos Físicos. Entre los concurrentes se encontraban expertos del International Rehabilitation Council for Torture Victims (IRCT), y funcionarios de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, de la Defensa Nacional, de Desarrollo Social, como también de la Procuraduría General de la República, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Instituto de la Judicatura Federal.

3. Dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato

3.1. Recomendaciones al Estado mexicano

37. Entre las recomendaciones del informe elaborado por el Comité contra la Tortura en mayo de 2002 con motivo de su visita a México se encuentra que los formularios utilizados por los peritos médicos debieran modificarse con miras a incluir información sobre la manera como se produjeron las lesiones, cuándo y por quién. También se recomendó incluir la conclusión del perito sobre el grado de consistencia entre las lesiones observadas y lo manifestado por la persona examinada respecto a la manera en que las mismas se produjeron. Como recomendación final *k)* el Comité contra la Tortura mencionó que en todos los casos en que una persona denuncie haber sido torturada, las autoridades competentes deben iniciar una investigación pronta e imparcial que incluya un examen médico realizado de acuerdo con el Protocolo de Estambul¹³.

¹³ Con respecto a la aplicación del Protocolo de Estambul, Amnistía Internacional ha recomendado que los peritos médicos encargados de examinar a los detenidos deben ser independientes de la PGR y deben recibir la preparación y los recursos necesarios para poder diagnosticar y documentar eficazmente cualquier forma de tortura u otras violaciones de derechos humanos. La red de comisiones públicas de derechos humanos (formada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales de derechos humanos) deben invertir en la formación de expertos médicos independientes para que examinen a las presuntas víctimas. El Protocolo de Estambul debe servir de base principal para la

38. El Relator sobre la tortura de las Naciones Unidas, por su parte, ha expresado que en muchas ocasiones los exámenes médicos para identificar los casos de tortura son realizados sin contar con los instrumentos necesarios para un examen a fondo¹⁴.

3.2. Acciones del Estado mexicano

39. En seguimiento a estas recomendaciones, la Procuraduría General de la República solicitó la asistencia técnica de organizaciones internacionales expertas en el tema; para tal fin se requirió la opinión del IRCT y de Physicians for Human Rights (PHR). Ambas organizaciones contribuyeron de manera determinante para forjar la elaboración y consolidación del dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato de la Procuraduría General de la República. Dicho dictamen es el resultado del proceso de contextualización del Protocolo de Estambul, el cual consiste en la adecuación de estos principios médicos de documentación e investigación eficaces con las normas jurídicas que regulan el delito de tortura tanto en su fase de indagación por parte del ministerio público como en la etapa de instrucción ante el juez. Esta acción es el resultado de la implementación de la cuarta acción contenida en el documento de las 25 acciones para combatir la tortura, propuestas en la Subcomisión de Derechos Civiles y Políticos mencionadas anteriormente.

40. El 18 de agosto de 2003 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Acuerdo N° A/057/2003 del Procurador General de la República¹⁵, mediante el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir los agentes del ministerio público de la Federación, los peritos médicos legistas y/o forenses y demás personal de la Procuraduría General de la República, para la aplicación del dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato en contra de probables responsables de la comisión de hechos delictivos.

41. El dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato es un documento que deberá ser aplicado y suscrito por peritos médicos legistas y/o forenses de la PGR, a través del cual se informará al ministerio público de la Federación el resultado del examen médico/psicológico que se practique a cualquier persona que alegue haber sido torturada y/o maltratada, a fin de comprobar o no la existencia de tales abusos.

42. El agente del ministerio público ordenará a los peritos médicos legistas y/o forenses, la práctica del dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato en los siguientes supuestos:

documentación médica de todo caso de tortura o malos tratos. Informe de Amnistía Internacional "Juicios injustos: tortura en la administración de justicia", 25 de marzo de 2003.

¹⁴ Consejo Económico y Social, informe del Relator Especial, Sir Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38, párrs. 44 y 45.

¹⁵ Ver anexo IV, Acuerdo A/057/2003.

- cuando así lo denuncie cualquier persona que alegue haber sido objeto de tortura y/o maltrato, su representante legal o un tercero;
- cuando a juicio del perito médico legista y/o forense que lleve a cabo el examen del detenido, existan signos o indicios de posible tortura y/o maltrato;
- cuando lo instruya el Procurador General de la República.

43. El dictamen médico se aplicará con el consentimiento expreso e informado de la persona que haya sido objeto de posible tortura y/o maltrato, a fin de que sea constatada su condición psicofísica. En caso de negativa en la aplicación de dicho examen médico, existe un apartado donde se manifiesta la negativa. El examen que se practique con motivo del dictamen médico a la presunta víctima de tortura y/o maltrato se hará en forma individual y privada, a la cual no podrán tener acceso ni policías ni personal ministerial, excepto cuando represente un peligro para el perito médico.

44. Con la aplicación del dictamen médico, existe a nivel federal la posibilidad de dar operatividad y eficacia jurídica al artículo 7 de la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura¹⁶. Este dispositivo legal otorga el derecho tanto a la víctima como a cualquier persona que tenga conocimiento de un eventual caso de tortura, de solicitar a la autoridad correspondiente que aquélla sea examinada ya sea por un perito médico legista y a falta de éste o si lo requiere además, por uno de su elección, sin importar la situación jurídica que guarde la víctima de la presunta tortura. En caso de que el médico legista y/o forense se percate de que a la persona examinada se le infligieron dolores o sufrimientos graves, deberá comunicarlo a la autoridad competente, es decir, al ministerio público¹⁷.

45. Para evitar falsificaciones o alteraciones del dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato, éste contiene las siguientes especificaciones y medidas de seguridad:

- impresión del formato en papel seguridad;
- impresión del formato en tinta fugitiva;
- folio único seriado para cada formato;

¹⁶ Artículo 7. En el momento en que lo solicite cualquier detenido o reo deberá ser reconocido por perito médico legista; y en caso de falta de éste, o si lo requiere además, por un facultativo de su elección. El que haga el reconocimiento queda obligado a expedir de inmediato el certificado correspondiente y en caso de apreciar que se han infligido dolores o sufrimientos de los comprendidos en el primer párrafo del artículo 3, deberá comunicarlo a la autoridad competente. La solicitud de reconocimiento médico puede formularla el defensor del detenido o reo, o un tercero.

¹⁷ La organización no gubernamental Barzón movimiento jurídico nacional ha expresado la conveniencia de que se permita verificar el estado de salud anterior y posterior a la posible tortura.

- holograma en tercera dimensión;
- embalaje en carpeta especial, sellada con holograma¹⁸.

46. El 17 de septiembre de 2003 con la instalación del Comité de Monitoreo y Evaluación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, entró en vigor el acuerdo por medio del cual se hace obligatoria la aplicación del dictamen médico psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato. A partir de esta fecha, el personal de la Procuraduría General de la República está obligado a dar total aplicación de los principios fundamentales del Protocolo de Estambul¹⁹.

47. El Comité de Monitoreo y Evaluación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato se creó como la instancia normativa de operación, control, supervisión, así como evaluación del dictamen. Dicho Comité está conformado por el Procurador General de la República, los titulares de las subprocuradurías, los titulares de los órganos de control y vigilancia de la Institución, el Director General de Coordinación de Servicios Periciales, un representante del Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República y un representante del Consejo Mexicano de Medicina Legal y Forense, A. C., avalado por la Academia Nacional de Medicina²⁰. Además, en el Comité participan ONG internacionales, y, como observador permanente, el representante del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas²¹.

48. En este mismo sentido, se estableció el Grupo Consultivo del Comité de Monitoreo, integrado en su mayoría por médicos forenses provenientes de instituciones académicas, instituciones forenses públicas y de la sociedad civil organizada. Este Grupo se ha constituido como auxiliar técnico, por lo que deberá evaluar la calidad de la aplicación del dictamen en cada caso, tomando como parámetros el Protocolo de Estambul y las directrices y principios establecidos en el propio acuerdo²².

49. Para dar cumplimiento al Acuerdo A/057/2003, el Comité de Monitoreo ha sesionado en dos ocasiones, el 17 de septiembre de 2003, cuando se instaló, y el 11 de agosto de 2004, cuando

¹⁸ Ver anexo IV, Acuerdo A/057/2003.

¹⁹ Comparecencia del Procurador General de la República. 21 de octubre de 2003.

²⁰ PGR, Acuerdo del Procurados General de la República, mediante el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir los agentes del ministerio público de la Federación, los peritos médicos legistas y/o forenses y demás personal de la Procuraduría General de la República, para la aplicación del dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato, decimotercer punto.

²¹ Comparecencia del Procurador General de la República. 21 de octubre de 2003.

²² PGR, Acuerdo del Procurador General de la República, mediante el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir los agentes del ministerio público de la Federación, *op. cit.*, decimocuarto punto.

se rindió el informe anual de los 23 casos en los que se ha aplicado el dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato.

50. Por su parte, el Grupo Consultivo ha celebrado tres sesiones. El 18 de septiembre de 2003 fue la primera y la sesión fue utilizada para la instalación de este cuerpo colegiado; la segunda y la tercera se realizaron el 12 de febrero y el 18 de mayo de 2004, respectivamente, en las que se analizaron los asuntos en los que se ha aplicado el dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato.

51. Con la adopción obligatoria en la práctica por parte de los peritos médicos de la Procuraduría General de la República del Protocolo de Estambul, México cumple con una serie de compromisos internacionales en materia de derechos humanos, a saber:

- con las resoluciones 2000/32, 2000/43 y 2003/33 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas;
- con las recomendaciones j) y k) del informe sobre la visita a México del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas.

52. Después de un año de la aplicación de los principios del Protocolo de Estambul, el balance que hace la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la PGR es el de una sensible disminución de denuncias por tortura. No obstante, esta dependencia reconoció la persistencia del maltrato a detenidos por elementos de corporaciones policíacas y judiciales locales²³.

3.3. Observaciones, planes y retos

53. Si bien la adopción de los estándares internacionales a través de la aplicación del dictamen médico psicológico representa un importante avance, el principal reto que se presenta es la creación de una norma oficial²⁴ que establezca la implementación obligatoria de este dictamen en todo el territorio nacional en materia de fuero común, ya que de los 70 casos en contra de México por hechos de tortura, incluidos en el informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, la mayoría fueron cometidos por miembros de las policías judiciales de los Estados de la República²⁵.

²³ Declaración de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad publicada en el periódico *El Universal* el 12 de agosto de 2004.

²⁴ Una norma oficial es una reglamentación publicada en el *Diario Oficial* de la Federación relativa a algún asunto, obligatoria para la administración pública.

²⁵ Consejo Económico y Social, informe del Relator Especial, Sir Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38, párrs. 69 a 116.

4. Capacitación de los peritos médicos

4.1. Recomendaciones al Estado mexicano

54. Entre las recomendaciones hechas a México por el Relator Sir Nigel Rodley se encuentra que los médicos asignados a la protección, atención y trato de personas privadas de libertad sean formados en las normas internacionales pertinentes, incluidos los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de las personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

4.2. Acciones del Estado mexicano

55. Al respecto, con miras a contar con peritos capacitados y a la aplicación de estándares internacionales en la materia en todo el territorio nacional, en el marco del Programa de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, se tiene contemplado crear un Instituto Nacional de Servicios Periciales, el cual tendría la función de formar y profesionalizar a peritos en todas las ramas de la ciencia criminalística.

5. Circular contra la detención arbitraria

5.1. Recomendaciones al Estado mexicano

56. El Relator Especial sobre la cuestión de la tortura recomendó al Estado mexicano realizar esfuerzos para incrementar la conciencia entre el personal de las procuradurías y de la judicatura de que no debe tolerarse la tortura y que los responsables de ese delito deben ser sancionados²⁶.

5.2. Acciones del Estado mexicano

57. El 19 de junio de 2001, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación general N° 2 sobre la Práctica de las detenciones arbitrarias, dirigida a los procuradores generales de justicia y de la república, Secretario de Seguridad Pública Federal y responsables de seguridad pública de las entidades federativas, en la que la CNDH afirmó que las detenciones arbitrarias, por regla general, dan origen o posibilitan la comisión de otras violaciones a los derechos humanos (incomunicación o coacción física y/o psíquica), motivo por el cual recomendó que se giraran instrucciones expresas a los agentes de la Policía Judicial y elementos de las corporaciones policíacas, a efecto de que en forma inmediata cesaran estas prácticas y los agentes del ministerio público den vista de dichas irregularidades administrativas a los órganos de control internos competentes, y cuando así lo amerite, inicien la averiguación previa respectiva.

²⁶ Consejo Económico y Social, informe del Relator Especial, Sir Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38.

58. Atendiendo la recomendación del Relator Especial y a las de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²⁷, el 24 de diciembre de 2001 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la circular N° C/003/01 emitida por el Procurador General de la República²⁸, por la que se reitera a los agentes del ministerio público de la Federación y miembros de la Agencia Federal de Investigación se abstengan de llevar a cabo o tolerar cualquier forma de detención ilegal²⁹.

59. En esta circular se instruye a los miembros de la Agencia Federal de Investigación para que en las detenciones que practiquen se abstengan de ejercer violencia física, moral o malos tratos contra las personas detenidas, salvo que sea necesario para prevenir o contrarrestar ataques cometidos contra ellos al momento de efectuar dichas detenciones. De igual forma, se dispuso que cuando la persona presentada ante el ministerio público de la Federación ostente visiblemente huellas de lesiones o violencia o manifieste haber sido víctima de ellas o de malos tratos, así se hará constar en la averiguación previa agregando los certificados médicos de estado físico correspondientes, independientemente de la investigación del delito o delitos que resulten cometidos.

60. El objetivo de tal circular y las obligaciones que de ella derivan tienen, entre otras, las siguientes consecuencias:

- al reducirse el número de las detenciones arbitrarias se pretende reducir también las denuncias por maltrato físico y/o psíquico a los detenidos;
- obligar a los agentes federales de investigación a generar tácticas y estrategias de investigación de los delitos tomando en cuenta estándares científicos de obtención de evidencias para alcanzar el éxito en sus pesquisas;
- contribuir al fomento de una cultura de respeto a los derechos humanos en los agentes del ministerio público de la Federación y los agentes federales de investigación.

6. Reestructuración de la Procuraduría General de la República

61. El 30 de julio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Acuerdo N° A/068/02 del Procurador General de la República por el que se crean las unidades de protección a los derechos humanos en las diversas unidades sustantivas de la PGR y se establecen lineamientos para la práctica de inspecciones en materia de derechos humanos³⁰.

²⁷ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha señalado en distintas ocasiones que está evidenciada la práctica de detenciones arbitrarias de manera generalizada y tolerada en los tres niveles de gobierno en todo el país.

²⁸ Ver anexo V, circular C/0003/01.

²⁹ Para sancionar la detención ilegal, en el Código Penal Federal se encuentran sancionados los delitos de privación ilegal de la libertad (Título vigésimo primero) y el abuso de autoridad (art. 215).

³⁰ Ver anexo VI, Acuerdo A/068/02.

Mediante el establecimiento de unidades de protección a los derechos humanos se pretende fomentar la cultura de respeto a dichos derechos. Además, a través de ellas se llevarán a cabo inspecciones tendientes a verificar que la conducta de los servidores públicos se ajuste a la legalidad y observancia de los derechos fundamentales de las personas y, en su caso, las acciones necesarias para que cualquier desviación o abuso sea sancionado conforme a derecho³¹.

62. El 25 de julio de 2003 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el nuevo Reglamento de la Procuraduría General de la República³² que sentó las bases para su reestructuración, con el propósito de implementar un nuevo modelo de procuración de justicia con apego a derechos humanos. En tal sentido, la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos se elevó a rango de Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

7. Firma del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

63. El 23 de septiembre de 2003 el Presidente Vicente Fox firmó en Nueva York el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El 17 de marzo de 2004 el Ejecutivo Federal envió el Protocolo al Congreso de la Unión para su aprobación y posterior ratificación. La ratificación del instrumento se encuentra actualmente en la Cámara de Senadores.

64. La adopción del Protocolo en el caso de México no exige reformas legales y mucho menos constitucionales³³, ya que la Constitución prevé la existencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), como un organismo público autónomo para la protección de los derechos humanos, incluido el derecho a la integridad física y psicológica, así como la existencia de organismos estatales de la misma naturaleza³⁴. Estos organismos desempeñan una función de

³¹ Amnistía Internacional considera que, en el caso de la Procuraduría General de la República, estas iniciativas, aunque son importantes, parecen limitarse a reforzar los procedimientos internos y mantienen intactos los defectos fundamentales del sistema de investigación, acusación y vigilancia judicial que fomentan la tortura y la impunidad. Informe de Amnistía Internacional, "Juicios injustos: tortura en la administración de justicia", 25 de marzo de 2003.

³² Ver anexo VII, Reglamento de la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República.

³³ Dicho Protocolo Facultativo tiene como objetivo el establecimiento de un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención, a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes (art. 1), con base en la necesidad de dar prioridad al combate contra la tortura a través de medidas de prevención. El artículo 17 del Protocolo prevé que cada Estado Parte mantendrá, designará o creará, a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Protocolo, o de su ratificación o adhesión, uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional.

³⁴ La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece en su artículo 6 que dicho organismo posee entre sus atribuciones la supervisión del respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país. Asimismo, el artículo 39 establece que el Visitador General tendrá entre sus facultades la práctica de visitas e inspecciones, ya sea

vigilancia de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos, incluyendo la visita e inspección al sistema penitenciario y de readaptación social del país. Por lo tanto, con la firma y ratificación del Protocolo por parte de México, se complementaría dicha facultad y se fortalecería la vigilancia del cumplimiento de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

7.1. Observaciones, planes y retos

65. No obstante, algunas organizaciones de la sociedad civil sugieren crear otra estructura apta para la aplicación del Protocolo. Una de las opciones propuestas es la conformación de un mecanismo nacional con participación paritaria de la sociedad civil, y no exclusivamente a través de los organismos públicos estatales y nacional de los derechos humanos³⁵.

66. Ante la necesidad de difundir el Protocolo a la sociedad, se tiene contemplada una campaña de difusión y de talleres de capacitación³⁶, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Comisión Europea. Actualmente se tienen previstos cuatro talleres nacionales sobre el Protocolo.

8. Difusión de recomendaciones emitidas a México por los mecanismos internacionales de derechos humanos³⁷

67. En septiembre de 2003, la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó una compilación de las recomendaciones emitidas a México por los mecanismos internacionales de derechos humanos, incluyendo las elaboradas por el Comité contra la Tortura, con el fin de difundirlas entre las autoridades encargadas de su atención y entre todos los interesados. Dicha compilación ha sido distribuida en las Subcomisiones de la Comisión de Política Gubernamental en Materia

personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley.

³⁵ Comentario formulado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.

³⁶ Estas actividades se realizarán bajo el entendido de que el término "lugares de detención" se refiere a cualquier lugar bajo la jurisdicción y control del Estado Parte, donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito. Es decir, en el caso de México, quedan incluidos no sólo los lugares de detención penal o judicial, sino también los centros administrativos de detención como estaciones migratorias, así como los hospitales, instituciones de rehabilitación y cualquier otro sitio donde la persona pueda estar desprovista de su libertad personal, ya sea provisional o permanentemente.

³⁷ Ver documento base.

de Derechos Humanos, como insumo para sus trabajos y en amplios sectores del Gobierno y de la sociedad civil³⁸.

9. Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos³⁹

68. El 8 de diciembre de 2003 se presentó el Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Las recomendaciones que se desprenden de dicho diagnóstico al Estado mexicano, así como las que han formulado otros mecanismos y organismos internacionales, han sido los insumos para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos. Uno de los temas a los que se está dando prioridad en la conformación de dicho Programa es el combate a la tortura.

69. Este Programa se encuentra actualmente en proceso de diseño y elaboración. La Secretaría de Gobernación, junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha venido desarrollando un plan de trabajo a fin de coordinar las acciones que implementarán el poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como los organismos públicos de derechos humanos para la formulación de una política integral en la materia.

70. La elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos se inserta en los objetivos planteados en la Declaración y Plan de Acción de Viena, así como en el Marco de Referencia del Programa de Cooperación Técnica en América Latina y el Caribe, celebrado en Quito, Ecuador, en 1999.

10. Medidas tomadas por la Secretaría de la Defensa Nacional

71. La SEDENA ha realizado importantes esfuerzos en la investigación de casos en los que se ha demostrado la responsabilidad del personal militar en la comisión de actos violatorios de derechos humanos. Los órganos del fuero de guerra han demostrado su efectividad al ejercitar la acción penal correspondiente y dictar la sentencia condenatoria respectiva, sin perjuicio de los procedimientos para hacer efectiva la reparación del daño.

72. La Procuraduría General de Justicia Militar, cuenta con agentes del ministerio público militar adscritos:

- a los juzgados militares;
- al Sector Central de Investigaciones;
- a cada una de las 12 regiones; 44 zonas y 25 guarniciones militares.

³⁸ La organización de la sociedad civil Barzón movimiento jurídico nacional ha señalado que es necesario que dicho documento se entregue a todas las áreas relacionadas con procesos judiciales, a fin de que las autoridades tengan pleno conocimiento del mismo.

³⁹ Ver documento base.

Para el cumplimiento de su encomienda, se auxilia de la Policía Judicial Militar y del Laboratorio Científico de Investigaciones.

73. Le corresponde la persecución de los delitos y acusación ante los tribunales militares, recibe denuncias; recaba los datos para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad; cuida que los juicios se desarrollen con apego a derecho y vigila que se cumplan las sentencias.

74. El Secretario de la Defensa Nacional no interviene ni tiene injerencia en las acciones relacionadas con la procuración y administración de la justicia militar, pero sí ejerce su autoridad en el mantenimiento de la disciplina militar.

75. La Procuraduría General de Justicia Militar ha desarrollado diversas actividades para atender la problemática derivada de las quejas presentadas en contra de personal militar, por supuestas violaciones a los derechos humanos, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como son: el desahogo de los requerimientos con motivo de las quejas y un seguimiento puntual de las mismas hasta su total conclusión.

76. En los casos que se llegue a comprobar la participación de personal militar en actos violatorios de derechos humanos, se toman acciones adicionales para evitar la reiteración de tales actos, independientemente de las acciones jurídicas que se realizan para la imposición de la sanción que proceda conforme a estricto derecho.

77. Cuando se acreditan conductas violatorias de los derechos humanos catalogadas como graves se ha demostrado que los órganos del fuero de guerra son eficientes y oportunos para sancionar al infractor, y, en su caso, se procede a indemnizar a la víctima o a sus familiares, logrando con estas acciones dejar sin materia los expedientes de queja, haciendo innecesaria la emisión de recomendaciones.

78. La experiencia que ha adquirido la SEDENA ha permitido la implementación de un sistema informático para la creación de una estadística confiable, la cual permite conocer desde una referencia histórica la realidad en la materia, así como analizar, evaluar y diagnosticar la problemática de los derechos humanos hacia el interior y exterior del ejército y fuerza aérea, por anualidad, tipo de conducta violatoria e incidencia por región, permitiendo detectar el comportamiento de fenómenos sociales en las áreas críticas.

79. En relación con los casos que se sustancian ante organismos internacionales, la SEDENA da estrecho seguimiento en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, disponiendo para ese efecto que abogados militares asistan a las audiencias y reuniones de trabajo que se celebran en diversos foros internacionales, situación que permite tener acercamiento directo en la atención de los asuntos para que de inmediato se tomen las acciones legales necesarias.

11. Medidas tomadas por la Secretaría de Gobernación

80. La Ley general de población en su artículo 7 dispone que las facultades conferidas a la SEGOB en el orden migratorio se llevarán a cabo velando por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar.

81. El Gobierno federal a través de la SEGOB, en la lucha firme y constante en contra de los actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que pudieran cometerse en contra de los extranjeros, independientemente de su condición, ha convenido con los ejecutivos estatales de diversas entidades federativas la creación, integración y operación de los grupos de protección a migrantes (Grupos Beta), siendo a la fecha 15 los que operan en las zonas fronterizas norte y sur del país y cuyo objetivo es establecer los mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno, a fin de llevar a cabo actividades de prevención y lucha contra conductas ilícitas y antisociales en contra de los migrantes y con ello proteger la dignidad, integridad física, moral y patrimonial de los mismos, con independencia de su situación migratoria y nacionalidad⁴⁰.

82. Vinculado con lo anterior, la SEGOB, el Instituto Nacional de Migración (INM), la CNDH, la entonces Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), llevaron a cabo la elaboración de una "Cartilla de derechos humanos para migrantes" que ha sido publicada en español, inglés y francés para brindar una orientación a los migrantes respecto de sus derechos y deberes, así como informarles a cuáles instituciones pueden acudir en caso de necesitar ayuda y ante quiénes deben presentarse para formular quejas y denuncias.

83. De igual manera, el INM lleva a cabo el Programa de Repatriación Segura y Ordenada de los nacionales mexicanos, evitando con ello el abuso y la vulnerabilidad de sus derechos. Asimismo, el INM ha llevado a cabo distintas acciones en los llamados "centros de internación", lo cual será tratado más adelante⁴¹.

84. En materia de cooperación para el retorno de connacionales, el 20 de febrero de 2004 México y Estados Unidos firmaron un Memorándum de Entendimiento sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos, el cual es de carácter integral y busca garantizar que las repatriaciones se den de manera digna, ordenada y segura, basados en el principio de responsabilidad compartida y el pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, evitando con ello actos unilaterales. Durante 2003 se registraron 559.949 eventos de repatriación y de enero a junio de 2004 se han registrado 319.558 eventos.

85. Asimismo, los días 12 y 13 de junio de 2002, la Dirección General de Migración de la República de Guatemala y el Instituto Nacional de Migración firmaron el Arreglo para la repatriación segura y ordenada de extranjeros centroamericanos en las fronteras de México y Guatemala, que establece procedimiento, lugares y horarios específicos para la repatriación de nacionales guatemaltecos y centroamericanos. El 2 de julio de 2004 se firmó un nuevo arreglo en el que se revisaron horarios y procedimientos establecidos en el anterior arreglo, a fin de adecuarlo a la dinámica actual.

⁴⁰ En este mismo sentido, en julio de 2003 se creó la Unidad Especializada de Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos, dependiente de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR, que es el área encargada de iniciar y determinar las indagatorias relacionadas con migrantes.

⁴¹ Ver apartado E del cumplimiento del artículo 11 *infra*: "Acciones para mejorar el tratamiento de las personas sometidas a aseguramiento, cualquier forma de arresto, detención o prisión".

12. Medidas tomadas por la Procuraduría General de la República

86. La reestructuración de la Institución, con la que se crea la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, la cual está integrada por las cuatro direcciones generales siguientes:

- la Dirección General de Promoción a la Cultura en Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección, que se encarga, entre otras cosas, de proponer e instrumentar las políticas institucionales para la capacitación y promoción en materia de derechos humanos e intervenir, conforme a las normas aplicables, en la investigación, resolución y seguimiento de las quejas que haga del conocimiento de la institución la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en las visitas que ésta realice a la misma;
- la Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos, algunas de cuyas funciones son: intervenir, conforme a las normas aplicables, en las propuestas de conciliación y las recomendaciones que envía la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; dar seguimiento a los acuerdos tomados por las instancias de coordinación para la atención de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, de los que México sea parte, con la participación de las demás unidades administrativas competentes de la Institución y cumplimentar, en coordinación con las autoridades correspondientes, los requerimientos, visitas, medidas cautelares y recomendaciones que los organismos internacionales de derechos humanos realicen respecto de aquellos casos que sean competencia de la Procuraduría General de la República;
- la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, cuyas atribuciones son, entre otras, proporcionar orientación y asesoría jurídica a las víctimas u ofendidos por delitos federales y coordinarse con las áreas competentes de la Institución para promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios a las víctimas y ofendidos de los delitos federales;
- la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, una de cuyas funciones, entre muchas otras, es desarrollar programas y campañas permanentes, con la finalidad de prevenir la comisión de conductas ilícitas de carácter federal, así como evaluar periódicamente el resultado de las acciones realizadas, en todo el territorio nacional, en coordinación con las unidades administrativas competentes.

87. En la PGR existe el servicio civil de carrera de procuración de justicia que comprende lo relativo a los agentes del ministerio público de la Federación, agentes de la Policía Federal Investigadora y peritos profesionales y técnicos, conforme a lo regulado en los artículos 30 al 33 de la Ley orgánica de la PGR⁴².

⁴² Ver anexo VIII, servicio civil de carrera de procuración de justicia.

13. Medidas tomadas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

88. La Procuraduría del Distrito Federal ha promovido a partir de 1997 múltiples reformas a efecto de proteger los derechos humanos de las personas en el Distrito Federal.

89. De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política en el artículo 122, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asumió la atribución exclusiva para legislar en materia penal en el Distrito Federal; con ello se descentralizó el Código Penal Federal, denominándose ahora como Código Penal para el Distrito Federal. En él se reincorporaron una serie de modificaciones relativas a la reparación del daño a la víctima, a la protección a la familia, a la infancia y a la dignidad humana, así como contra el crimen organizado, la corrupción administrativa, los delitos sexuales y los delitos ecológicos, destacando particularmente la creación del tipo penal del delito de tortura.

90. Asimismo, se realizaron una serie de reformas al Código de Procedimientos Penales que pretenden atemperar el desequilibrio procesal existente entre la víctima del delito y su probable autor.

91. Con el objeto de que resulte procedente el recurso de apelación en contra de las sentencias dictadas por los jueces de primera instancia dentro de los procedimientos sumarios, se propuso modificar el artículo 418 fracción I del Código de Procedimientos Penales. Ello concuerda con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con el Pacto de San José, que señalan como garantía judicial de toda persona el derecho de recurrir el fallo ante el juez o tribunal superior. Se propuso también reformar la fracción IV del artículo referido a fin de que los autos que nieguen la orden de aprehensión o comparecencia sean apelables por el ministerio público. Lo anterior responde a un criterio de justicia, debido a que la representación social debe de estar en aptitud de recurrir criterios que representen posturas adversas al interés social.

92. Asimismo, se han publicado diversas normas tendentes a mejorar el funcionamiento de la PGJDF, crear un servicio civil de carrera, llevar un control de los funcionarios, otorgar estímulos y reconocimientos y, en su caso, sancionarlos, además de profesionalizarlos, sensibilizarlos y capacitarlos en atención y servicio a la población.

93. Con el cambio reglamentario, se integraron los servicios de atención a víctimas con los servicios de prevención del delito, y están integrándose con los servicios a la comunidad en el proceso de descentralización a las agencias desconcentradas.

14. Medidas tomadas por las procuradurías de justicia estatales

94. Atendiendo a una de las recomendaciones del Relator para la tortura en varias procuradurías estatales se han instalado cámaras de videograbación, que permiten verificar en forma fehaciente que las personas que ingresan como presentados o detenidos no sean sujetas a malos tratos.

95. En diversas procuradurías estatales se estableció en forma permanente una pizarra a la vista del público en la cual se anotan las características generales de las personas que pueden ser localizadas en los separos de las corporaciones policíacas.

96. En todas las procuradurías generales de los Estados existen direcciones o funcionarios para atender de manera permanente todos los informes, quejas, conciliaciones y recomendaciones provenientes de organismos públicos estatales y nacionales que se generen por presuntos actos violatorios de los derechos humanos, cometidos por los servidores públicos de la institución. ¿De quién dependen estos funcionarios, cuál es su labor concreta, qué grado tienen, dónde están ubicados, qué estadísticas existen y qué recomendaciones, por ejemplo, han aceptado?

B. Medidas legislativas

97. Durante el período que cubre el presente informe se han reforzado las medidas instrumentadas tendientes a fortalecer la efectividad de las disposiciones de la Convención, para establecer el marco jurídico para prevenir y sancionar la tortura en México.

98. En el capítulo correspondiente a la aplicación de los artículos 1 y 4 de la Convención se describe la legislación nacional en la materia, incluyendo su definición en la mayoría de los Estados de la República.

1. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

99. Con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, que actualmente establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. A raíz de dicha reforma, quien designa al titular de la CNDH es el poder legislativo, concretamente la Cámara de Senadores, lo cual garantiza su absoluta autonomía del ejecutivo.

100. El 14 de agosto de 2001 se publicó en el DOF una adición al artículo 18 constitucional, a través de la cual se establece que los sentenciados deben cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

2. Reformas a las legislaciones locales

101. Todas las entidades de la República mexicana han adecuado sus legislaciones creando, por una parte, las comisiones estatales de derechos humanos, y por la otra, el tipo penal de tortura.

102. Además, en las distintas procuradurías del país existe una unidad administrativa a nivel de subprocuraduría o dirección, dependiendo de la entidad, que se encarga de vigilar que la actuación del ministerio público y el personal a su mando respeten invariablemente los derechos humanos de los gobernados. (Hay que citar ejemplos, se refiere a las procuradurías estatales, cuáles se pueden destacar por su efectividad, un ejemplo por lo menos, de quién dependen, qué formación y grado tienen, qué acciones de capacitación desarrollan.)

103. El 2 de diciembre de 2003 entró en vigor la Ley para prevenir y sancionar la tortura del Estado de Yucatán, completándose así el total de las entidades federativas con legislación en la materia⁴³.

⁴³ Ver comentarios *supra* respecto de esta ley.

2.1. Observaciones, planes y retos

104. Aún es necesario avanzar hacia la uniformidad del tipo penal de tortura, ya que existen diferencias en cuanto al alcance de la protección del bien jurídico tutelado. Asimismo, existen importantes disparidades en cuanto a las sanciones, tanto en las relativas a la privación de libertad como en las pecuniarias, que llegan a ser hasta del 45%⁴⁴.

3. Proyectos de reforma legislativa

3.1. Iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y de justicia penal

105. El 30 de marzo de 2004, el titular del Ejecutivo Federal firmó la iniciativa de reforma al Sistema de seguridad pública y de justicia penal, la cual fue enviada al Senado de la República ese mismo día, para que fuera analizada, discutida, y, en su caso, aprobada.

106. Dicha reforma estructural busca retomar las preocupaciones de la sociedad y de los organismos internacionales y tiene como principales propuestas:

- 1) Transformar a la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación como órgano con autonomía presupuestal y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, estableciendo la obligación de que la designación de su titular requiera el aval del Senado de la República.
- 2) Convertir a la Secretaría de Seguridad Pública Federal en Secretaría del Interior, unificando los cuerpos policiales federales del país.
- 3) Otorgar facultades de investigación a las policías federal, estatal y municipal.
- 4) En el ámbito de la justicia penal, cambiar los juicios penales a juicios orales y en audiencias públicas, eliminando la validez de las declaraciones del inculcado rendidas ante autoridad distinta del juez.
- 5) Transformar el procedimiento penal hacia un sistema acusatorio para establecer el principio de presunción de inocencia sobre toda persona inculpada.

107. La reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal involucra la reforma de diversos artículos constitucionales, la expedición de seis nuevas leyes y la reforma de otras ocho leyes⁴⁵.

⁴⁴ Ricardo Hernández Forcada y María Elena Lugo Garfías, *Algunas notas sobre la tortura en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, marzo de 2004, pág. 145.

⁴⁵ Nuevas leyes: Código Federal de Procedimientos Penales, Ley federal de ejecución de sanciones penales, Ley general de justicia penal para adolescentes, Ley de la Fiscalía General de la Federación, Ley orgánica de la Policía Federal, Ley de seguridad pública, reglamentaria de los párrafos séptimo y octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; leyes reformadas: Ley federal contra la delincuencia organizada, Ley orgánica de la administración pública federal, Ley orgánica del poder judicial de la Federación, Ley federal de

108. En caso de ser aprobada, esta reforma tendrá importantes repercusiones en materia de prevención y combate a la tortura, las cuales serán analizadas a lo largo del presente documento.

3.2. Iniciativa de reforma en materia de derechos humanos

109. El 26 de abril de 2004, el Presidente Vicente Fox firmó la iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos humanos, la cual fue presentada en el Congreso de la Unión el 5 de mayo ante la Comisión Permanente misma, que lo turnó al Senado de la República en la misma fecha. Ella incluye el reconocimiento expreso de los derechos humanos en la Constitución y enfatiza la obligatoriedad de las autoridades de proteger los mismos.

C. Medidas judiciales

1. Observaciones de organizaciones de la sociedad civil

110. Amnistía Internacional ha señalado la existencia de irregularidades en todas las etapas de los procedimientos judiciales que afectan los procedimientos de juicio justo recogidos en las normas internacionales ratificadas por el Gobierno mexicano. Esta organización ha sostenido que estas fallas dentro del sistema fomentan la continuidad de la práctica de la tortura⁴⁶.

111. En cuanto a los recursos judiciales, Amnistía Internacional ha sugerido reformas encaminadas a garantizar la posibilidad de impugnar la legalidad de los procedimientos judiciales y las declaraciones de culpabilidad cuando existan motivos razonables para creer que se ha admitido como prueba una confesión obtenida mediante coacción⁴⁷.

2. Acciones del Estado

2.1. Consulta nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano

112. La Suprema Corte de Justicia de la Nación convocó en marzo de 2004 a una consulta nacional a fin de obtener criterios, estrategias y aportaciones importantes que lleven a mejorar la impartición de justicia en el Estado mexicano.

113. Este proceso de consulta se llevó a cabo mediante distintos foros en todo el país, lo que llevó a la recepción de 4.300 propuestas de la comunidad jurídica, así como de diversos sectores

defensoría pública, Ley reglamentaria del artículo 5, constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, Código Penal Federal, Ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁶ Amnistía Internacional, comunicado de prensa 41/013/2003/s de 25 de marzo de 2004.

⁴⁷ Informe de Amnistía Internacional, "Juicios injustos: tortura en la administración de justicia", 25 de marzo de 2003.

públicos y privados de la sociedad, principalmente sobre justicia penal, justicia constitucional y Ley de amparo y mejoras al poder judicial. Dicho proceso culminó en septiembre de 2004.

2.2. Iniciativa de reforma del poder ejecutivo al sistema de justicia

114. La iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal, anteriormente mencionada, en caso de ser aprobada, impactará de manera importante en el sistema de justicia a fin de elevar los estándares de protección de los derechos a un juicio justo y al debido proceso. En este sentido se inscriben como sus principales propuestas:

- cambiar el actual sistema semiinquisitivo escrito al sistema acusatorio, adversarial y oral, con lo que se fortalecerán los principios del debido proceso, tanto para la víctima como para el imputado, traduciéndose en más transparencia, equidad entre las partes, inmediatez y publicidad.
- introducir expresamente la presunción de inocencia en el texto constitucional.
- elevar la calidad de la defensa eliminando la posibilidad de que un imputado pueda ser representado por una persona que no sea licenciado en derecho; para ello se elimina la figura de persona de confianza.
- garantizar que todas las declaraciones del imputado deberán ser ante el juez y en presencia de su defensor.
- crear salidas alternativas al juicio penal.
- establecer el proceso abreviado (cuando hay acuerdo entre la defensa y la fiscalía, acerca de la imposición de la pena).
- crear un sistema penal judicial para los adolescentes. Se le otorgan garantías del debido proceso a los adolescentes, y se cumplen los compromisos internacionales.
- crear la figura de un juez que controle el proceso entre las partes previo al juicio, para garantizar el debido proceso y el equilibrio entre las partes.

D. Observaciones, retos y planes

115. Entre los años 1990 y 2001 se acusó de tortura a 57 funcionarios públicos y los jueces federales cursaron 39 órdenes de detención, 24 de las cuales fueron ejecutadas. Tan sólo en 8 casos los acusados resultaron condenados⁴⁸. En este sentido, Amnistía Internacional ha expresado preocupación porque la condena por actos de tortura representa sólo una pequeña

⁴⁸ Informe de Amnistía Internacional, "Juicios injustos: tortura en la administración de justicia", 25 de marzo de 2003.

parte de los casos denunciados, lo que denota impunidad⁴⁹. Al respecto, debe reconocerse que aún existen importantes deficiencias en el aspecto legislativo, así como en las etapas del debido proceso. No obstante, no necesariamente todas las denuncias de tortura son procedentes, ya que en algunos casos no se acredita, por lo que la imposibilidad de emitir una sentencia condenatoria no siempre es resultado de la impunidad.

ARTÍCULO 3 - PROHIBICIÓN DE LA EXPULSIÓN, DEVOLUCIÓN O EXTRADICIÓN DE UNA PERSONA A OTRO ESTADO CUANDO ÉSTA ESTÁ EN PELIGRO DE SER SOMETIDA A TORTURA

A. Extradición

116. Como se ha mencionado, entre las medidas para prevenir la tortura se encuentra la aplicación del texto de la Constitución Política mexicana, que en los artículos 20 y 22 prohíbe la tortura y los malos tratos.

117. El artículo 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano".

118. Por lo anterior, el Gobierno de México está imposibilitado para suscribir cualquier tipo de tratado, convenio o ley que autorice la tortura ya que dicho acto sería inconstitucional. En tal virtud, no es posible que el Gobierno de México expulse, devuelva o extradite a cualquier persona a un país donde esté enterado que pudiera ser torturada.

119. Asimismo, la Ley de extradición internacional de México, en los artículos 8 y 9 establece que en ningún caso se concederá la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política por parte del Estado solicitante o cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito. Tampoco procederá a la extradición de una persona, si el delito por el cual se solicita es del fuero militar.

120. Para los casos en que dos Estados no hayan suscrito un tratado de extradición, la misma ley en su fracción V, artículo 10, establece que el Estado mexicano exigirá para el trámite de la petición que el Estado solicitante se comprometa, entre otros requisitos, a que si el delito que se imputa al reclamado es punible en su legislación hasta con la pena de muerte o alguna de las señaladas en el artículo 22 constitucional, sólo se impondrá la prisión o cualquier otra de menor gravedad que esa legislación fije para el caso, ya sea directamente o por sustitución o conmutación. De esa manera, para que México autorice una extradición, el Estado requirente se debe comprometer primero a no aplicar penas de tortura.

⁴⁹ La organización de la sociedad civil Barzón movimiento jurídico nacional se ha pronunciado en el mismo sentido que Amnistía Internacional y ha hecho especial énfasis en los actos de tortura que se llevan a cabo durante los desalojos forzosos.

B. Situación de refugiados

121. El 7 de junio de 2000, México ratificó la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. Como firmante de estos tratados, México asumió un nuevo papel dentro del ámbito del derecho de los refugiados. En esta tarea, su principal función es salvaguardar el principio de no devolución, lograr la repatriación voluntaria de los refugiados o conseguir su integración local en el territorio nacional.

122. Para cumplir estos objetivos, en marzo de 2002 el Gobierno mexicano instaló un Comité de Elegibilidad y un Grupo de Trabajo sobre Refugiados. A través de este procedimiento de elegibilidad, el Gobierno de México analiza, junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y una organización de la sociedad civil, los casos de solicitudes de refugio que se presentan en el país. A fin de determinar el estatus de refugiado de los solicitantes, ambos mecanismos de elegibilidad se basan tanto en lo establecido en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, como en la definición establecida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, misma que se encuentra contenida en la legislación nacional⁵⁰.

123. Si la persona que solicita refugio no puede ser reconocida como tal debido a que no cumple con las características contenidas en la Convención, su Protocolo, o la legislación nacional aplicable pero se tienen razones para creer que al llegar a su país su vida, integridad o seguridad puedan correr peligro por tortura, se recurre al principio de no devolución y, bajo el artículo 3 de la Convención contra la Tortura, se le permite permanecer en el país.

124. Por su parte, la Ley general de población en su artículo 42, fracción VI, prevé que el refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas. Esta disposición también se adecua al artículo 3 de la Convención.

C. Expulsión de extranjeros

125. El artículo 33 constitucional concede al Presidente de la República la facultad de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Esta disposición no permite al extranjero afectado exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente y hacerse representar con tal fin ante ellas.

126. Si bien existe la posibilidad de que el extranjero interponga un juicio de amparo, éste resulta no ser eficaz debido a que en contra de la ejecución de la orden no procede la suspensión del acto reclamado, por lo tanto el extranjero queda en total indefensión durante la expulsión. No obstante, una vez ejecutada la expulsión, la autoridad judicial competente sí estará en la posibilidad de determinar si la orden se fundó y motivó debidamente, siempre y cuando se interponga un juicio de amparo en donde se argumente precisamente la falta de fundamentación y motivación de dicha orden.

⁵⁰ Artículo 42 de la Ley general de población.

127. Ante esta situación, y de conformidad con las garantías previstas en la propia Constitución y en los instrumentos internacionales de los que México es Parte, como el PIDESC, la CADH y la propia Convención contra la Tortura, entre las reformas constitucionales en materia de derechos humanos que el Ejecutivo Federal presentó a la consideración del Congreso en abril de 2004, se encuentra una reforma al artículo 33 constitucional. Dicha reforma contempla la modificación del primer párrafo del citado artículo para otorgar la garantía de audiencia a todo extranjero en proceso de expulsión. La facultad de hacer abandonar el territorio mexicano inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a un extranjero podrá ser ejercida únicamente en los supuestos de amenaza a la seguridad nacional. De esta manera, en caso de aprobarse la reforma, ésta contribuirá a evitar que un extranjero sea devuelto a un país donde pudiera ser víctima de tortura.

ARTÍCULO 4 - LA TORTURA COMO DELITO EN LA LEGISLACIÓN PENAL, CASTIGO ADECUADO CONTRA ACTOS DE TORTURA

A. Observaciones de organizaciones de la sociedad civil

128. Amnistía Internacional expresó su preocupación dado que en la práctica "los actos de tortura y malos tratos no suelen registrarse con arreglo a las normas internacionalmente aceptadas, sino que se clasifican como delitos menos graves, tales como abuso de autoridad o lesiones". Esta organización, al igual que REDRESS⁵¹, explica que a menudo la consecuencia es que el ministerio público sólo investiga sobre la base de delitos menos graves o se limita a abrir procedimientos disciplinarios internos, con el resultado de que los responsables no son procesados y los tribunales se niegan a reconocer la repercusión del delito sobre la admisibilidad de la confesión como prueba⁵².

129. Asimismo, Amnistía Internacional señala que la legislación federal y estatal mexicana no refleja plenamente el concepto de tortura reconocido por los instrumentos internacionales vigentes, lo que suele dar lugar a que policías, agentes del ministerio público y comisiones públicas de derechos humanos no clasifiquen ni investiguen los actos de tortura conforme a los criterios apropiados⁵³.

B. Acciones del Estado mexicano

1. Acciones en materia legislativa en el ámbito federal

130. La legislación mexicana, en particular el artículo 64 del Código Penal Federal, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de mayo de 1999, establece que

⁵¹ REDRESS (compensación) es una ONG formada por sobrevivientes a la tortura. Ver informe sobre México, "Reparación de la tortura: una investigación de derecho y práctica en 30 países seleccionados", mayo de 2003.

⁵² Informe de Amnistía Internacional, "Juicios injustos: tortura en la administración de justicia", *op. cit.*

⁵³ *Ibíd.*

cuando se comete el concurso ideal (con una sola conducta se cometen varios delitos), se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración; cuando se comete el concurso real (con pluralidad de conductas se cometen varios delitos), se impondrán las penas previstas para cada uno de los delitos cometidos, sin que exceda las máximas señaladas en el propio Código.

131. Esta disposición posibilita que los servidores públicos que incurrieron en el delito de tortura sean procesados y sancionados conforme a las mencionadas reglas y no únicamente por el delito de tortura.

132. El Código Federal de Procedimientos Penales fue reformado en 1994 para incluir a la tortura en el catálogo de delitos graves⁵⁴; asimismo, se estableció que: "en ningún caso y por ningún motivo, podrá la autoridad emplear la incomunicación, intimidación o tortura para lograr la declaración del indiciado o para otra finalidad" (art. 289).

133. La Ley federal de Defensoría Pública, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de mayo de 1998, prevé la denuncia del delito de tortura cometido por un servidor público en los centros de reclusión:

"Artículo 13. Las quejas que formulen los defensores públicos, los detenidos o internos de establecimientos de detención o reclusión por falta de atención médica; por tortura; por tratos crueles, inhumanos o degradantes, por golpes y cualquier otra violación a sus derechos humanos que provengan de cualquier servidor público, se denunciarán ante el ministerio público, a la autoridad que tenga a su cargo los reclusorios y centros de readaptación social y a los organismos protectores de derechos humanos, según corresponda. Esto con el fin de que las autoridades adopten las medidas que pongan fin a tales violaciones, se prevenga su repetición y, en su caso, se sancione a quienes las hubiesen cometido, de conformidad con la legislación aplicable."

134. Por su parte, en el ámbito administrativo, la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos contempla un procedimiento que podría resultar en la sanción administrativa de un servidor público por actos constitutivos de delito, al tratarse de un "abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión"⁵⁵, sin perjuicio de las acciones penales que en su contra se interpongan⁵⁶. Asimismo, esta ley prevé las sanciones aplicables a los servidores públicos que resulten responsables por una falta administrativa, las cuales van

⁵⁴ Artículo 194. Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes: (...) IV. De la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura, el delito de tortura, previsto en los artículos 3 y 5.

⁵⁵ Véase el artículo 8 de la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

⁵⁶ Acción de Cristianos para la Abolición de la Tortura, *et. al.*, "Informe sobre la práctica de la tortura...", *op. cit.*, s.n.p.

desde la amonestación pública o privada y la suspensión en el empleo, hasta la destitución del puesto y la inhabilitación temporal para ejercer otro cargo en la administración pública⁵⁷.

2. Acciones en materia legislativa en el ámbito local

135. Se han dado avances en materia legislativa a nivel estatal, como la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, publicada en el *Diario Oficial* de la entidad el 24 de marzo de 2000, la cual contempla el procedimiento especial de solicitud de exhibición de persona, en virtud del cual los Visitadores de la Comisión se constituyen en el lugar a fin de que la autoridad presente físicamente al detenido, debiendo justificar su detención y garantizando la preservación de su vida y salud física y mental. El Visitador Especial de Peritos de la Comisión acude a fin de certificar el estado físico y psíquico del detenido, sin perjuicio de solicitarse el informe correspondiente, que debe rendirse en un plazo no mayor de 48 horas y pedir que se decreten las medidas cautelares respectivas.

3. Sanción a los responsables del delito de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes

136. En el siguiente cuadro se observan las principales autoridades destinatarias y que han recibido mayor número de recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por tortura, destacando entre ellas la Procuraduría General de la República, que representa un 48% del total de recomendaciones emitidas por este hecho violatorio desde la creación de la Comisión Nacional y hasta el 30 de junio de 2003⁵⁸.

Principales autoridades destinatarias de recomendaciones por tortura⁵⁹

Período	Procuraduría General de la República	Procuraduría General de Justicia Militar	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Gobernador del Estado de México
Junio a diciembre de 1990	1/90, 3/90, 11/90, 29/90			
Diciembre de 1990 a junio de 1991	34/90-A, 1/91, 17/91, 24/91		15/91, 23/91	34/90-B

⁵⁷ Véanse los artículos 13 y 14 de la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

⁵⁸ Ricardo Hernández Forcada y María Elena Lugo Garfías, *op. cit.*, pág. 86.

⁵⁹ Cuadro obtenido de Ricardo Hernández Forcada y María Elena Lugo Garfías, *op. cit.*, págs. 86 y 87. Los autores obtuvieron los datos que contiene este cuadro de la Base de recomendaciones con que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de la publicación "Índices de recomendaciones", según su tipo de violación y de los informes semestrales y anuales editados por la misma institución. No obstante, para la elaboración del presente informe, el mismo fue completado por información enviada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República.

Período	Procuraduría General de la República	Procuraduría General de Justicia Militar	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Gobernador del Estado de México
Junio a diciembre de 1991	59/91, 60/91, 64/91-A, 65/91, 68/91, 73/91, 79/91, 94/91, 98/91-A, 105/91, 111/91, 119/91, 122/91	70/91, 98/91-B	89/91-A	106/91, 124/91-A
Diciembre de 1991 a junio de 1992	130/91, 2/92, 27/92, 28/92-B, 32/92-A, 35/92, 42/92, 48/92, 57/92-A, 67/92, 72/92, 78/92, 87/92, 91/92		12/92, 28/92-C	15/92, 32/92-B
De mayo de 1992 a mayo de 1993	161/92, 173/92, 177/92, 183/92, 205/92, 209/92, 212/92, 225/92, 226/92, 251/92, 2/93, 11/93, 23/93			109/92, 116/92, 148/92
De mayo de 1993 a mayo de 1994	123/93, 124/93, 176/93-B, 178/93, 190/93, 4/94, 5/94, 14/94, 18/94, 19/94-B, 20/94, 26/94, 27/94, 35/94-A, 40/94, 41/94, 74/94, 74/95-A	143/93, 185/93	18/93, 28/94, 32/94, 35/94-B, 68/94	
De mayo de 1994 a mayo de 1995			94/94	
De mayo de 1995 a mayo de 1996	95/95, 121/95-C, 13/96-B	97/94-B, 122/94, 9/95-B, 15/95, 33/95, 50/95-A, 53/95, 57/95		13/96-A
De mayo de 1996 a mayo de 1997	106/96-B, 4/97	31/97, 32/97		
De mayo a diciembre de 1997	69/97	85/97, 86/97, 96/97, 100/97		
De enero de 1998 a diciembre de 1998	17/98, 88/98			
De enero al 15 de noviembre de 1999		87/99		
Del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000	19/00			
Del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001				
De enero a diciembre de 2002				
Del 1° de enero al 30 de junio de 2003		16/03		
Del 1° de enero al 30 de junio de 2003				
Del julio a diciembre de 2003				
De enero a septiembre de 2004		8/04		
Total	85	13	11	9

137. Existen otras 33 autoridades o instancias, 29 de éstas son de carácter local, en su mayoría titulares del poder ejecutivo y 4 son de carácter federal, como se observa en el siguiente listado. Número de recomendaciones que han recibido otras autoridades por práctica de actos de tortura⁶⁰:

- cinco, el Gobernador del Estado de Veracruz (30/90-A, 19/92, 84/92-A, 50/95-B y 112/98-A);
- cinco, el Gobernador del Estado de Puebla (102/91, 145/92, 219/93, 267/93 y 14/98);
- cuatro, el Gobernador del Estado de Chiapas (58/91, 73/92, 75/94-B y 86/96);
- cuatro, el Gobernador del Estado de Morelos (6/92, 71/92, 162/92 y 181/92);
- cuatro, el Gobernador del Estado de Oaxaca (64/93, 172/93, 121/95-A y 106/96-A);
- dos, el Secretario de la Defensa Nacional (4/90 y 8/00);
- dos, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz (30/90-B y 84/92-B);
- dos, el Gobernador del Estado de Chihuahua (57/92-B y 176/93-A);
- dos, el Gobernador del Estado de Nayarit (19/94-A y 151/95);
- dos, el Secretario de Comunicaciones y Transportes (9/95-A y 121/95-B);
- dos, el Gobernador del Estado de Durango (68/97 y 75/97);
- dos, el Gobernador del Estado de Guerrero (124/91-B y 33/2002);
- una, el Gobernador del Estado de Baja California Sur (3/2002);
- una, el Gobernador del Estado de Tabasco (14/90);
- una, el Gobernador del Estado de Tamaulipas (2/91);
- una, el Gobernador del Estado de Baja California (32/91);
- una, el Gobernador del Estado de Guanajuato (64/91-B);
- una, el Juez Octavo Penal del Fuero Común en el Distrito Federal (89/91-B);
- una, el Director General de Justicia Naval (98/91-C);
- una, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero (124/91-C);

⁶⁰ *Ibíd.*

- una, el Gobernador del Estado de Jalisco (28/92-A);
- una, el Gobernador del Estado de Zacatecas (29/92);
- una, el Gobernador del Estado de Michoacán (54/92);
- una, el Presidente Municipal de Parral Chihuahua (57/92-C);
- una, el Gobernador del Estado de Sinaloa (230/93-A);
- una, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa (230/93-B);
- una, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit (97/94-A);
- una, el Jefe del Departamento del Distrito Federal (42/97);
- una, el Subsecretario de Protección Civil y Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación (50/97);
- una, el Gobernador del Estado de Sonora (29/98-A);
- una, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (29/98-B);
- una, el Ayuntamiento del municipio de Jesús Carranza, Veracruz (112/98-B);
- una, el Gobernador del Estado de Nuevo León (42/99).

138. El desglose del seguimiento se muestra en el siguiente cuadro.

Cumplimiento de las recomendaciones por tortura según el número de autoridades destinatarias

Total	Totalmente cumplida	Parcialmente cumplida	Cumplimiento insatisfactorio	No aceptada
170	151	2	15	2

139. El número total de recomendaciones por tortura es de 143, el total que aparece en el cuadro es de 170, porque son el número de autoridades a las que fueron destinadas las recomendaciones.

140. De las 143 recomendaciones, hay 116 reportes de seguimiento; los casos en que la autoridad destinataria instruyó para que se iniciara procedimiento disciplinario a fin de determinar la responsabilidad administrativa de diferentes servidores públicos y que dieron como resultado la sanción por faltas con este carácter fueron 35, y el número de éstos que fueron sancionados es de 141. En el cuadro que sigue se aprecia el desglose según el tipo de sanción⁶¹.

⁶¹ *Ibíd.*

Amonestación	Suspensión	Destitución	Destitución registral	Inhabilitación	Multa	Baja	Cese	Total
8	22	47	5	33	5	20	1	141

141. Entre 1997 y 2004 (septiembre), la CNDH envió a la PGR cuatro recomendaciones por tortura. Se ejerció acción penal en dos (4/97 y 69/97), contra cinco personas, dictándose sentencia condenatoria a una de ellas por abuso de autoridad. En las otras dos indagatorias se determinó el no ejercicio de la acción penal⁶².

142. De esas cuatro recomendaciones, dos se emitieron por tortura y contra la administración de justicia; otra por tortura y la última por lesiones, contra la administración de justicia, y por tortura.

143. Respecto al estado procesal de los cinco servidores públicos, para septiembre de 2004 se registró que existían:

- a) Un caso en el que se revocó el auto de formal prisión;
- b) Dos casos en que obtuvieron la libertad por sobreseimiento de sus causas penales;
- c) Un caso en el que se dictó auto de libertad;
- d) Un caso en el que se dictó sentencia condenatoria.

144. En lo relativo a las responsabilidades administrativas, se sancionó a 11 servidores públicos de la siguiente manera: a) destitución de su empleo e inhabilitación por 5 años; b) destitución de su empleo e inhabilitación por 10 años; c) destitución; d) inhabilitación por 3 años; e) suspensión por 90 días; f) suspensión por 90 días; g) inhabilitación por 3 años; h) amonestación pública; i) inhabilitación por 2 años; j) destitución del empleo e inhabilitación por 2 años, y k) inhabilitación por 2 años.

145. Con motivo de las cuatro recomendaciones recibidas, se iniciaron sendas averiguaciones previas. La primera de ellas se inició por la probable comisión de los delitos de tortura, abuso de autoridad y encubrimiento; la determinación ministerial fue el ejercicio de la acción penal y, durante la secuela procesal, los servidores públicos obtuvieron la libertad. En otra indagatoria también se consignó, sólo que por abuso de autoridad, y a uno de los servidores públicos se le dictó auto de libertad, mientras que al otro se le dictó sentencia firme de tres años, seis meses de prisión. En la tercera y cuarta indagatorias se determinó el no ejercicio de la acción penal.

146. La información obtenida de las distintas procuradurías de justicia de las entidades federativas del período 1997-2003 arroja el siguiente panorama.

⁶² Según información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, durante el período señalado envió a la PGR 6 recomendaciones por tortura: 4/97, 69/97, 17/98, 88/98, 19/00 y 8/01.

Estado	Denuncia por tortura 1997-2003	Procedimiento administrativo	Averiguación previa	Acción penal	Resultado
Aguascalientes	1	-	1	-	0 sentencias
Campeche	0	0	0	0	0 sentencias
Colima	0	0	0	0	0 sentencias
Durango	11	0	0	0	0 sentencias
Guanajuato	1	0	1	0	0 sentencias
Guerrero	1	0	1	1	0 sentencias
Michoacán	67	32	9	0	0 sentencias
Nayarit	18	10	8	0 ⁶³	0 sentencias
Oaxaca	62	4	57	1	1 sentencia por delito de lesiones
Puebla	6	0	6	1	0 sentencias
Quintana Roo ⁶⁴	5	1	1	0	0 sentencias
Sinaloa	54	29	56	2	11 apercibimientos públicos, 25 sin responsabilidad amonestaciones públicas, 18 suspensiones destituciones, 1 apercibimiento privado
Sonora	12	4	12	2	1 destitución, 1 condena de año y medio de prisión e inhabilitación
Tlaxcala	0	0	0	0	0 sentencias
Veracruz	17		17	0	0 sentencias
Yucatán	0	2	2	2	2 sentencias

Nota: De los diez procedimientos administrativos iniciados por recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nayarit a partir del año 2000:

- en tres se ha suspendido a los agentes de la Policía Judicial durante cuatro días sin goce de sueldo;
- en cuatro se ha absuelto a los posibles responsables por no acreditarse culpabilidad;
- uno se encuentra en trámite;
- dos recomendaciones de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos no se aceptaron, por lo que no se les dio trámite alguno.

4. Observaciones, retos y planes

147. Cabe destacar que en el diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, elaborado por el Alto Comisionado se señala que el escepticismo de la sociedad respecto de sus policías y sus jueces, provoca que una gran parte de los delitos no se denuncie. Esta situación ha constituido lo que se ha llamado "la cifra negra" del delito, los que no se conocen, no se persiguen, no se aclaran ni se castigan⁶⁵.

⁶³ Tres en trámite y cinco en reserva.

⁶⁴ Dos archivadas, una en trámite de procedimiento administrativo, una enviada a la Unidad Especial para la Atención de Recomendaciones de Derechos Humanos y una en trámite.

⁶⁵ Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, pág. 101.

148. La ONG ACAT registró desde el período de 1996 a la fecha de elaboración de este informe 171 casos de tortura en su programa de atención, de los cuales, en 16 se considera responsables a las autoridades del fuero federal y en 155 a las autoridades del fuero común⁶⁶.

ARTÍCULO 5 - JURISDICCIÓN DEL ESTADO MEXICANO

149. La Ley federal para prevenir y sancionar la tortura dispone en su artículo 1 que su aplicación será en todo el territorio nacional, en materia del fuero federal, y en el Distrito Federal, en materia del fuero común. Por su parte, el artículo 42 de la Constitución mexicana determina lo que comprende el territorio nacional.

150. Así, la conducta que constituya tortura en los términos de la Convención por parte de servidores públicos federales, se encuentra debidamente tipificada y será sancionada en cualquier lugar del territorio sobre el cual el Estado mexicano ejerce su soberanía. En específico, los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 de la mencionada ley se refieren a los castigos que se impondrán a funcionarios públicos que, en el ejercicio de su cargo, cometan o sean cómplices de actos de tortura.

151. El Código Penal Federal, en sus artículos 2 a 5, prevé los casos en que el Estado mexicano está facultado para ejercer su jurisdicción cuando se presente la comisión de delitos en el territorio de la República, en el extranjero, a bordo de buque nacional, de buque extranjero, e inclusive de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio nacional, así como en las embajadas y legaciones mexicanas. Además, tratándose de delitos conexos al fuero común, tiene facultad de atracción⁶⁷.

152. El artículo 4 del Código Penal Federal establece que los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes:

- I. Que el acusado se encuentre en la República;
- II. Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país que delinquiró, y
- III. Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República.

153. En este sentido, puede decirse que el Código Penal Federal le otorga jurisdicción al Estado mexicano para perseguir el delito de tortura en todos los supuestos que contempla el artículo 5.1 de la Convención contra la Tortura.

⁶⁶ Información proporcionada por Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura el 7 de septiembre de 2004.

⁶⁷ Ver Código Penal Federal.

154. Asimismo, el artículo 6 del Código Penal Federal establece que cuando se cometa un delito no previsto en el Código, pero sí en una ley (como la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura), o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México (como la Convención contra la Tortura), se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del propio ordenamiento penal. Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general.

ARTÍCULO 6 - DETENCIÓN EN TERRITORIO NACIONAL CON FINES DE EXTRADICIÓN DE UNA PERSONA QUE SE SUPONE HA COMETIDO TORTURA

A. El caso de Ricardo Miguel Cavallo

155. El 24 de agosto de 2000, el periódico mexicano *Reforma* publicó una investigación acerca de Ricardo Miguel Cavallo o Miguel Ángel Cavallo, quien se encontraba en México a cargo del Registro Nacional de Vehículos (RENAVE)⁶⁸. En dicho artículo se publicaba el pasado de Cavallo, quien había participado en los actos de represión y terrorismo de Estado durante la dictadura militar argentina entre 1976 y 1983⁶⁹.

156. El día posterior a dicha publicación Cavallo abordó un avión rumbo a Argentina, y, mientras hacía una escala en Cancún, fue detenido por autoridades migratorias mexicanas. En este sentido, el Gobierno de México tomó las medidas necesarias para asegurar la presencia en el territorio de una persona que se suponía había cometido el delito de tortura, tal como lo establece el artículo 6.1 de la Convención.

157. El 25 de agosto la PGR recibió una comunicación del Gobierno español informando que un juez de ese país había librado, ese mismo día, una orden de aprehensión en contra de Ricardo Miguel Cavallo, por su probable participación en los delitos de genocidio, terrorismo y tortura, cometidos en Argentina entre 1976 y 1982, durante la dictadura en ese país.

158. El 11 de enero de 2001, el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Penal emitió una decisión recomendando la extradición de Ricardo Miguel Cavallo a España por los delitos de genocidio y

⁶⁸ Periódico *Reforma*, 24 de agosto de 2000. "Acusan a Director del Renave".

⁶⁹ De acuerdo con el Auto de Procesamiento dictado por el Juzgado 5 de Instrucción de la Audiencia Nacional en Madrid, España, a cargo del Juez Baltasar Garzón, el Capitán de la Marina era parte del Grupo de Tareas 3.3.2. de la Escuela de la Mecánica Armada (ESMA) en Buenos Aires, Argentina. Entre 1976 y 1979 había formado parte del sector de inteligencia de la ESMA, lugar en el que permaneció hasta principios de 1979. En 1980 dirigió el Centro Piloto de París, que era una operación diseñada por el almirante Massera para llevar a cabo operaciones psicológicas en Europa, consistentes en negociar con los exiliados el retorno de algunos de ellos con la condición de apoyar a Massera en su carrera política una vez que hubiera retornado la democracia.

de terrorismo, mas no por el de tortura, ya que según su dicho, ese delito había prescrito según lo dispuesto por la legislación nacional⁷⁰.

159. El 2 de febrero de 2001, la Secretaría de Relaciones Exteriores decidió extraditar a Cavallo por los tres delitos por los que era requerido por España⁷¹.

160. Ante esta resolución, la defensa de Cavallo interpuso la demanda de amparo ante el poder judicial de la Federación argumentado la aplicación en la extradición de tratados que no cumplieron con las formalidades requeridas por la Constitución mexicana. Además, la defensa de Cavallo alegó la imposibilidad de México de juzgar los crímenes cometidos por Cavallo, dado el carácter político y la prescripción de los mismos conforme al derecho aplicable⁷².

161. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) convalidó el 11 de junio de 2003 la extradición a España del ex militar argentino Ricardo Miguel Cavallo por los delitos de genocidio y terrorismo, no así por el delito de tortura, el cual consideró prescrito. Debe destacarse la decisión de la Corte de no cuestionar la legitimidad del ejercicio de la jurisdicción por parte de España.

162. El 26 de junio, la Secretaría de Relaciones Exteriores puso a disposición de la PGR a Ricardo Miguel Cavallo, con objeto de que fuera trasladado a España. En esta fecha la SRE recibió del Juzgado Primero "B" de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal la resolución en donde se tiene por plenamente cumplida la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual se ordenó a la Cancillería modificar su acuerdo original y conceder la extradición del señor Cavallo por los delitos de genocidio y terrorismo, excluyendo el de tortura por encontrarse prescrito⁷³.

B. Observaciones de las organizaciones de la sociedad civil

163. Diversas organizaciones de la sociedad civil expresaron que cualquier interpretación o aplicación de las reglas de prescripción en el derecho mexicano que tuviese el efecto de precluir por prescripción la posibilidad de perseguir y castigar el delito de tortura significa el incumplimiento por parte del Estado mexicano de sus obligaciones internacionales en la materia cuya responsabilidad podría ser imputable a través de las distintas instancias establecidas para estos efectos. Asimismo, las OSC expresaron que cualquier forma de aplicación de

⁷⁰ Juez Sexto de Distrito en Materia Penal del Primer Circuito, Sentencia, resolución 5/2000. 11 de enero de 2001. Considerando 6, pág. 110.

⁷¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, Doc. NUM.021/01. 2 de febrero de 2001.

⁷² Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, Asociación para la Prevención de la Tortura, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos AC, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL. Informe sobre la práctica de tortura en México que presentan a la CIDH, Washington D.C., octubre de 2002.

⁷³ Secretaría de Relaciones Exteriores. Comunicado de prensa N° 139. México, D.F., a 26 de junio de 2003.

interpretación de las reglas de prescripción en la legislación penal que conduzcan a la conclusión de que el delito de tortura ha prescrito es ilegal en virtud de la interpretación jurisprudencial de la SCJN, donde hace referencia a que los tratados se ubican por encima de la legislación federal, entre la que se encuentra el Código Penal Federal⁷⁴.

164. El 15 de marzo de 2002, el Estado mexicano ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. Al momento de depositar el instrumento de ratificación correspondiente se interpuso una declaración interpretativa en virtud de la cual, argumentando el artículo 14 constitucional, el Estado mexicano "[...] únicamente considerará imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México".

165. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 14 que "a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna". A fin de evitar problemas de legalidad y retroactividad, cerrar los espacios a la impunidad y cumplir con las obligaciones internacionales del país, en la Subcomisión de Armonización Legislativa⁷⁵ se ha trabajado en la elaboración de una iniciativa de reforma al artículo 14 constitucional para adicionar en el mismo la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra, lesa humanidad y las violaciones graves de derechos humanos sin importar el momento en el que se cometieron".

166. Asimismo, se pretende reformar el Código Penal Federal para establecer que no prescribirán la acción penal y las sanciones para los delitos contra la humanidad, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, tales como: tortura, desaparición forzada, genocidio, homicidio calificado, secuestro (delitos contra la integridad personal contemplados en el artículo 194 del CFPP).

ARTÍCULO 7 - ENJUICIAMIENTO EN EL ESTADO DEL PRESUNTO RESPONSABLE

167. En el supuesto de que el Gobierno mexicano negase una extradición por el delito de tortura, México tiene competencia para juzgar al inculcado según lo señala el artículo 4 del Código Penal Federal vigente. Este artículo refiere la extradición de nacionales y la posibilidad de juzgarlos en territorio nacional en caso de que se cumplan tres requisitos: que el acusado se encuentre en la República Mexicana, que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró, y que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República Mexicana. Asimismo, señala que los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales.

⁷⁴ Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, Asociación para la Prevención de la Tortura, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos AC, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL, informe sobre la práctica de tortura en México que presentan a la CIDH, *op. cit.*

⁷⁵ Ver documento base.

168. El artículo 6 del mismo ordenamiento señala que cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos. Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general.

169. El 18 de enero de 2001, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis jurisprudencial mediante la cual reconoce la facultad discrecional del poder ejecutivo para decidir la extradición de nacionales:

"EXTRADICIÓN. LA POSIBILIDAD DE QUE UN MEXICANO SEA JUZGADO EN LA REPÚBLICA CONFORME AL ARTÍCULO 4 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL NO IMPIDE AL PODER EJECUTIVO OBSEQUIARLA, EJERCIENDO LA FACULTAD DISCRECIONAL QUE LE CONCEDE EL TRATADO DE EXTRADICIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA."

170. Conforme al artículo 9.1 de dicho tratado "ninguna de las dos Partes Contratantes está obligada a entregar a sus nacionales pero el poder ejecutivo de la parte requerida tendrá la facultad, si no se lo impiden sus leyes, de entregarlo si, a su entera discreción, lo estima procedente".

171. De ahí se infiere, en lo que concierne al Estado mexicano, que el poder ejecutivo goza de la facultad discrecional de entregar, a solicitud del Gobierno de los Estados Unidos de América, a los mexicanos que hayan cometido delitos en aquel país "si no se lo impiden sus leyes". Esta expresión debe entenderse como una prohibición al poder ejecutivo de acceder a la extradición demandada, pero sólo en el caso que así lo establecieran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o cualquier ley federal.

172. Ahora bien, el análisis gramatical y sistemático del artículo 4 del Código Penal Federal lleva a concluir que no contiene ninguna prohibición o impedimento a la extradición, sino que sustancialmente establece una regla del derecho aplicable, en cuanto dispone: "Serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales", lo que significa que en caso de que un mexicano fuere juzgado en la República por un delito cometido en el extranjero, será sancionado con las penas que establezcan las leyes federales mexicanas y no conforme a las leyes del Estado extranjero donde se le atribuye que delinquirió, mas no que esté prohibida su extradición.

ARTÍCULO 8 - LA TORTURA DA LUGAR A LA EXTRADICIÓN EN TODO TRATADO

173. La Ley de extradición internacional señala en su artículo 6 que darán lugar a la extradición los delitos culposos, considerados como graves por la ley, que sean punibles, conforme la ley mexicana y la del Estado solicitante, con pena de prisión. Lo anterior se aplica a los delitos de tortura, tentativa de tortura y complicidad o participación en la misma.

174. Como anexo⁷⁶ al presente informe se encuentra un cuadro explicativo de los tratados de extradición que ha firmado México a partir de 1997, en cuyo texto se contemplan situaciones relacionadas con la tortura. Cabe destacar que la tortura en México es un delito grave, por lo cual, cuando no está explícitamente en el texto de algún tratado o en conductas que se clasifican como tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, corresponde en los delitos cuya pena sobrepasa un año.

175. Cabe destacar que en caso de que no se cuente con tratado de extradición y México reciba una solicitud de extradición de otro Estado Parte, se considerará la Convención como la base jurídica necesaria para la extradición referente a tales delitos, tal como lo establece el artículo 8.2. Lo anterior, en virtud del artículo 133 constitucional el cual reconoce a la Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales como "Ley Suprema de toda la Unión", por lo que, en lo referente al marco jurídico, el delito de tortura da lugar a la extradición frente a solicitud de cualquier Estado Parte de la Convención.

ARTÍCULO 9 - COOPERACIÓN PROCESAL PENAL

A. La cooperación judicial en la legislación federal

176. El libro cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que, en los asuntos del orden federal, la cooperación judicial internacional se regirá por las disposiciones de dicho ordenamiento y demás leyes aplicables, salvo lo dispuesto por los tratados y convenciones de los que México sea parte (art. 543).

177. En dicho libro, el Código Federal de Procedimientos Civiles regula sobre los exhortos o cartas rogatorias internacionales (cap. II), la competencia en materia de actos procesales (cap. III), la recepción de las pruebas (cap. IV), la competencia en materia de ejecución de sentencias (cap. V) y la ejecución de sentencias (cap. VI).

178. De acuerdo a dicho ordenamiento, las sentencias y demás resoluciones jurisdiccionales extranjeras tendrán eficacia y serán reconocidas en la República en todo lo que no sea contrario al orden público interno en los términos de ese código y demás leyes aplicables, salvo lo dispuesto por los tratados y convenciones de los que México es parte (art. 569).

179. En México, las sentencias y resoluciones jurisdiccionales extranjeras se cumplirán coactivamente mediante homologación en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles y demás leyes aplicables, salvo lo dispuesto por los tratados y convenciones de los que México sea parte⁷⁷.

⁷⁶ Ver anexo IX sobre tratados de extradición.

⁷⁷ Artículo 570 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

180. Según la legislación federal, es tribunal competente para ejecutar una sentencia, laudo o resolución jurisdiccional proveniente del extranjero o del domicilio del ejecutado, o, en su defecto, el de la ubicación de sus bienes en la República⁷⁸.

181. México ha firmado tratados exclusivos para la asistencia judicial mutua con distintos países, los cuales tienen por objeto la prevención, investigación y persecución de delitos o cualquier otro procedimiento penal y la ejecución de sentencias penales en el territorio de otro Estado. Existen además tratados de extradición que incluyen disposiciones sobre la cooperación judicial internacional.

ARTÍCULO 10 - EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN EN MATERIA DE COMBATE A LA TORTURA

A. Recomendaciones al Estado mexicano

182. El Comité contra la Tortura recomendó a México intensificar los programas de formación y difusión destinados en especial a los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley de los organismos responsables de la procuración de justicia e incluir en estos programas las cuestiones relativas a la prohibición de la tortura.

B. Acciones del Estado mexicano

183. En seguimiento a dicha recomendación, las dependencias nacionales han realizado importantes esfuerzos a fin de capacitar a su personal en materia de derechos humanos y de diseño de nuevas estrategias para anticiparse a los requerimientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que ha redundado en una significativa disminución de las recomendaciones emitidas en su contra.

1. Acciones de la Procuraduría General de la República

184. Entre octubre de 2002 y septiembre de 2004, la Procuraduría General de la República impartió 17 cursos sobre los aspectos jurídicos y periciales para la aplicación del Dictamen médico psicológico especializado para los casos de posible tortura y/o malos tratos:

Período	Eventos	Participantes	Horas
Octubre 2002	1	56	20
2003	8	377	74
al 30 de septiembre de 2004	8	326	76
Total	17	759	170

⁷⁸ Artículo 573 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Desglose participantes	AMPF	Peritos	AFI	Administrativo	Totales
2002		56			56
2003	195	125	32	25	377
Al 30 de septiembre de 2004	112	100	69	24	305
	307	281	101	49	759

185. Asimismo, la Procuraduría General de la República llevó a cabo del 24 al 27 de octubre de 2002, en la Ciudad de México, el "Programa de Entrenamiento para la Efectiva Investigación y Documentación del Delito de Tortura".

186. En ese contexto, y en colaboración con la ONG *Physicians for Human Rights* y de destacadas personalidades nacionales e internacionales en materia de prevención de tortura, se impartió el "Primer curso modelo de entrenamiento para la efectiva documentación de la tortura y/o malos tratos en México". La actividad estuvo dirigida a 48 peritos médicos forenses de la Procuraduría General de la República, a miembros de otras siete instituciones gubernamentales (entre ellas la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal), a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil. En el año 2003 ese curso modelo fue replicado en ocho ocasiones, habiendo recibido capacitación 377 servidores públicos de la Procuraduría General de la República.

187. El contenido de este "curso sobre aspectos legales y periciales para la efectiva documentación de la tortura y/o malos tratos", es el siguiente: Módulo 1, Aspectos teóricos: datos históricos generales; concepto de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Módulo 2, Marco normativo nacional: regulación jurídica nacional; tipificación del delito de tortura; Ley federal para prevenir y sancionar la tortura y Acuerdo A/057/03 del Procurador General de la República. Módulo 3, Marco normativo internacional: principios rectores del Protocolo de Estambul; Programa de Cooperación Técnica Internacional; los 25 compromisos para el combate a la tortura y estadísticas de tortura. Módulo 4, Aspectos periciales: determinación de la tortura; análisis técnico dogmático; estudio y análisis de casos concretos de tortura; evidencia física de la tortura y el maltrato; evidencia psicológica de la tortura y el maltrato y estudio y aplicación del Dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato.

188. La Procuraduría General de la República también ha impartido cursos-taller sobre "Combate a la Tortura, Tratos Cruelles, Inhumanos y Degradantes", dirigidos a agentes del ministerio público de la Federación, peritos médicos forenses y agentes federales de investigación de la Procuraduría General de la República.

189. Dentro de su "Programa Institucional de Capacitación, Formación y Servicios Educativos en Derechos Humanos", la PGR ha desarrollado diversas actividades, cursos y talleres con el fin de consolidar la formación de los servidores públicos en el marco del combate a la tortura, los tratos crueles, inhumanos y/o degradantes. Entre 2001 y 2003 se realizaron 21 cursos, con un total de 730 participantes.

190. Por otro lado, la PGR suscribió un Convenio de Colaboración con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entre cuyos objetivos se encuentra la coordinación de acciones y la utilización de infraestructura material y humana de ambas instituciones para fomentar

medidas de prevención y erradicación de la tortura. En este convenio, la PGR se obliga a proporcionar información a la CNDH con respecto, por ejemplo, al seguimiento de los casos en que servidores públicos o ex funcionarios hayan sido señalados como presuntos responsables por el delito de tortura.

191. Actualmente, la Procuraduría General de la República se encuentra en la fase preliminar para signar sendos convenios con las Procuradurías Generales de Justicia de cuatro entidades federativas, con el objeto de brindar asesoría para que las referidas representaciones sociales del fueron común contextualicen el Protocolo de Estambul y elaboren sus propios instrumentos periciales para combatir la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

2. Acciones de la Secretaría de Seguridad Pública

192. La Secretaría de Seguridad Pública ha incluido la instrucción para la prevención y erradicación de la tortura en la currícula del Instituto de Formación Policial y en diversos cursos y talleres realizados, entre los que destacan: el curso taller "Protección de los derechos humanos en la actuación policial"; "Los derechos humanos en la Secretaría de Seguridad Pública y sus órganos desconcentrados", el programa interinstitucional "Fomento y difusión de los derechos humanos para servidores públicos del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social", así como cursos sobre personal penitenciario y derechos humanos y formación de instructores en derechos humanos y derecho internacional humanitario.

193. Se estableció el "Programa Interinstitucional de Fomento y Difusión de los Derechos Humanos", con el fin de capacitar a los servidores públicos de prevención y readaptación social en el respeto a los derechos humanos. Esta capacitación fue impartida por la CNDH. Asimismo, cabe destacar que a través de acciones conjuntas de capacitación con los centros federales y el apoyo de diversas instituciones, se llevó a cabo la implementación de cursos con temas como calidad de vida, trabajo, desarrollo humano, y seguridad total⁷⁹.

3. Acciones de la Secretaría de la Defensa Nacional

194. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos estableció en el "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006" modernizar las estructuras y procedimientos educativos, logísticos y administrativos del Ejército y Fuerza Aérea en un marco de calidad, eficiencia, oportunidad, equidad, transparencia y respeto a los derechos humanos, así como mejorar la estructura jurídica de las Fuerzas Armadas, con especial atención en las estructuras administrativas y en los derechos fundamentales de las personas, en el seno de sus dependencias.

195. La Secretaría de la Defensa Nacional implementó el Programa de Promoción y Fortalecimiento de Derechos Humanos S.D.N., en ejecución a partir del año 2000. Este Programa tiene el propósito de fomentar y difundir la cultura de respeto a los derechos humanos en el personal militar, a fin de que éste cumpla con sus misiones constitucionales con respeto

⁷⁹ "Tercer informe de labores de la Secretaría de Seguridad Pública", 2003, págs. 55 a 91. http://www.ssp.gob.mx/buffer/BEA/ssp/contenido/d1231/v3/1_Introduccion.pdf, sección 1.4 "Reestructurar Integralmente el Sistema Penitenciario".

irrestricto al estado de derecho, así como en la observancia de los derechos humanos dentro del instituto armado.

196. Sus objetivos son:

- a) Coadyuvar al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, firmados por México;
- b) Actuación dentro del marco de la ley para lograr una mejor interrelación con la población civil;
- c) Promover la difusión de artículos sobre derechos humanos, en los órganos de difusión de la SEDENA;
- d) Promover el acercamiento con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en actividades que tiendan a un mayor fortalecimiento del respeto a las garantías individuales;
- e) Establecer coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con las comisiones estatales, así como con la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja en México, para que participen en diversas actividades en materia de capacitación (cursos, talleres, seminarios y conferencias sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario) del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

197. La SEDENA imparte a su personal los siguientes cursos de capacitación para el combate a la tortura:

- a) **FORMACIÓN DE PROFESORES EN DERECHOS HUMANOS.** Se imparte en el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea. Su objetivo general es el de capacitar al personal de jefes y oficiales, para que se desempeñen como docentes y asesores en la materia, en las unidades, dependencias e instalaciones en que presten sus servicios. En el período comprendido de 2001 a 2004 se llevaron a cabo siete cursos, habiéndose capacitado a 9 jefes y 93 oficiales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- b) **DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.** Se imparte en el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea. Su objetivo general es el de capacitar al personal de jefes y oficiales, para que se desempeñen como docentes y asesores en la materia, en las unidades, dependencias e instalaciones en que presten sus servicios; se ha impartido un curso capacitando a 3 jefes y 15 oficiales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- c) **CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.** Es impartido por el Comité Internacional de la Cruz Roja desde el año 2002. A la fecha, se han llevado a cabo diez cursos, capacitándose a 304 elementos.
- d) **CURSO/TALLER DE EXAMINACIÓN MÉDICA Y DOCUMENTACIÓN DE LA TORTURA E INVESTIGACIÓN FORENSE DE MUERTES SOSPECHOSAS**

DE HABERSE PRODUCIDO POR VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS. Se impartieron en el período comprendido entre 2001-2004. A la fecha van 14 cursos, capacitándose a 96 abogados militares, 330 médicos cirujanos, 79 cirujanos dentistas y 15 psicólogos, es decir, se han capacitado a 520 elementos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

- e) La SEDENA participó del 16 al 18 de marzo de 2004, con la asistencia de un jefe y dos oficiales, en el taller denominado Taller sobre políticas humanitarias, protección de civiles en un conflicto armado: retos humanitarios en América Latina, celebrado en la Ciudad de México.

198. En el período comprendido entre 2001 y 2004, un general, diez jefes y un oficial han participado en ocho cursos en el extranjero tratando temas relacionados al derecho internacional humanitario.

199. En el marco del Ciclo Nacional de Conferencias 2001-2004, se impartieron 49 conferencias de alto nivel capacitando a 6.657 personas, entre generales y jefes, y 49 conferencias de nivel básico capacitando a 23.430 elementos de tropa. En estas conferencias se contempló la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de Justicia Militar, en las 12 regiones militares.

200. Funcionarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de comisiones estatales de derechos humanos, así como de la Procuraduría General de Justicia Militar, impartieron en los años de 2003 a 2004 seis conferencias magistrales capacitando a un total de 4.798 elementos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, entre directivos, docentes y educandos del Sistema Educativo Militar.

201. El Comité Internacional de la Cruz Roja impartió en los años de 2003 a 2004, 13 conferencias magnas capacitando a un total de 3.561 elementos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, entre directivos, docentes y educandos del Sistema Educativo Militar.

202. En el Sistema Educativo Militar, dentro del plan de estudios de la totalidad de los Planteles militares desde el nivel superior (licenciatura y posgrado), hasta escuelas de formación de clases de tropa y centros de adiestramiento militar, así como centros y cursos de especialización y aplicación y escuelas de formación de oficiales, se contemplan las materias de derechos humanos y derecho internacional humanitario, en donde se abordan temas como: El Protocolo de Estambul, Convenios de Ginebra de 1949, el Derecho de la guerra, Protección internacional de los derechos humanos, Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, Instrumentos de defensa de los derechos humanos y los Derechos humanos en las actividades militares, así como aspectos legales que fundamentan la actuación del personal militar.

203. En el Programa de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos que desarrolla la SEDENA, se contemplan conferencias magistrales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario, que son impartidas por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Delegado Regional del Comité Internacional de la Cruz Roja en nuestro país.

4. Acciones de los gobiernos estatales

204. Los Estados de Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Nayarit⁸⁰, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz han realizado actividades de capacitación de sus funcionarios públicos en materia de prevención y erradicación de la tortura.

205. Por ejemplo, en el Estado de Puebla se han impartido los siguientes cursos: diplomados en derecho constitucional; amparo y seminarios de criminalística; cursos de formación inicial a aspirantes a policía judicial, que contemplan las asignaturas de derecho constitucional y derechos humanos; cursos de técnicas de entrevista e interrogatorio; cursos básicos regionales para agentes subalternos del ministerio público; cursos de término jurídico constitucional de 72 horas; cursos de control de la conducta agresiva; cursos de marco jurídico de la actuación policial, entre otros.

C. Planes y retos

206. A partir de un acuerdo entre México y la Comisión Europea, se tienen contemplados una serie de eventos de capacitación y difusión que busquen también la armonización del marco jurídico y de las prácticas administrativas con el derecho internacional. Una de las actividades contempladas es el desarrollo de un programa de difusión y capacitación en materia de combate a la tortura, en particular para promover el Protocolo de la Convención contra la Tortura, el Dictamen Médico de la PGR basado en el Protocolo de Estambul y para la armonización de la legislación nacional con la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas. Se está planteando una reunión con la PGR para realizar estos eventos de manera conjunta.

207. En noviembre del 2004 se llevará a cabo el Seminario Internacional sobre el Fenómeno de la Tortura, organizado por el programa de Cooperación en Derechos Humanos México-Comisión Europea. Este seminario tiene como objetivo abordar de manera integral todos aquellos aspectos que influyen en la práctica del fenómeno de la tortura, sus causas y condicionantes y las alternativas para superar el fenómeno de forma integral. A través de la SRE se convocará a los gobiernos de los 31 Estados y del Distrito Federal a participar en el seminario.

208. Diversas organizaciones de la sociedad civil han manifestado que es necesario seguir trabajando a fin de reconocer la responsabilidad institucional frente a los casos de tortura y no afrontar estos casos únicamente como la responsabilidad individual frente a un hecho aislado⁸¹.

⁸⁰ La Procuraduría General de Justicia del Estado ha impartido cursos de formación y actualización a policías preventivos municipales, custodios penitenciarios, peritos, agentes del ministerio público, oficiales, secretarios y agentes de la policía judicial, capacitando a un total de 2.300 funcionarios (540 formación y 1.760 actualización). El total de horas impartidas en los cursos de formación es de 78 y de actualización 57.

⁸¹ Amnistía Internacional, *op. cit.*

**ARTÍCULO 11 - NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EVITAR
ACTOS DE TORTURA. INTERROGATORIO Y CUSTODIA DE
LAS PERSONAS SOMETIDAS A DETENCIÓN,
ARRESTO O PRISIÓN**

A. Medidas adoptadas por las procuradurías de justicia estatales

209. Las procuradurías de justicia estatales cuentan con dos mecanismos permanentes de revisión de normas, instrucciones y métodos de interrogatorio: uno de carácter interno y otro externo. En lo interno, la unidad administrativa encargada de vigilar el respeto a los derechos humanos supervisa las actividades de los agentes del ministerio público y demás personal a sus órdenes, mediante investigaciones que se hacen de oficio a queja o denuncia. En el ámbito externo, las comisiones locales de derechos humanos velan por el respeto de las garantías de los individuos, vigilan y evalúan los órganos encargados de la procuración de justicia.

210. Desde el punto de vista penal, las víctimas del delito gozan de las garantías que establece el artículo 20 constitucional. En materia administrativa en todas las entidades federativas, la Federación y el Distrito Federal, existe un órgano de control para atender todas las quejas y denuncias en contra de servidores públicos, quienes además están facultados legalmente para pedir la incoación del procedimiento penal por la posible comisión de hechos delictuosos.

211. En las entidades federativas los defensores de oficio, dependientes del poder ejecutivo, intervienen desde el período de preinstrucción o inicio del proceso penal, situación que los gobiernos estatales deben tomar en cuenta para no dejar en estado de indefensión a los presuntos responsables en la averiguación previa. Además, todos los Estados cuentan con una Contraloría, inclusive algunos tienen una supervisión o Visitaduría, dentro del mismo organigrama de las procuradurías.

B. Conocimiento de los derechos por parte de los detenidos

1. Recomendaciones al Estado mexicano

212. El Comité contra la Tortura recomendó al Estado mexicano imponer legalmente la obligación de informar a todo detenido, en el acto de su aprehensión, sobre sus derechos, así como diseñar procedimientos de información acerca de los derechos de los detenidos.

2. Acciones del Estado mexicano

213. En este sentido, diversas instancias federales y locales han sancionado normas y establecido procedimientos para dar a conocer a las personas sometidas al poder público sus derechos en lo referente a la prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. Así por ejemplo, en el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública (publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de agosto de 1991), se establece la obligación de entregar a cada interno un ejemplar del mismo e instructivos en los que constan detalladamente sus derechos y obligaciones.

214. Por su parte, varias entidades federativas informaron que la manera de hacer saber a los detenidos sus derechos al ser puestos a disposición del ministerio público es directa, por lectura

de sus derechos constitucionales, o garantizando la presencia de abogado o persona de su confianza en las actuaciones que se realizan, al momento de su declaración, ya sea como inculcado o por comparecencia voluntaria, y a su ingreso a los centros federales de readaptación social. Tal es el caso de Aguascalientes, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

3. Observaciones, planes y retos

215. No obstante, Amnistía Internacional ha enfatizado la necesidad de que todos los detenidos reciban una explicación verbal y escrita, en una lengua que comprendan, sobre los motivos específicos de su detención; sean informados de los derechos legales que los amparan y tengan acceso inmediato a un abogado (así como a un intérprete si fuera necesario) de forma inmediata y en cualquier momento del período de interrogatorio policial⁸².

216. La organización no gubernamental Barzón movimiento jurídico nacional ha expresado la necesidad de distribuir, en todos los juzgados y tribunales, trípticos con el mínimo contenido de los derechos de la persona juzgada, las obligaciones de la autoridad y las disposiciones del Protocolo de Estambul.

C. Derecho a la defensa

217. El derecho del inculcado a la defensa gratuita se encuentra garantizado en la Constitución Política. Para hacerlo efectivo, en 1998 el Instituto de Defensoría Pública sustituyó a la Unidad de Defensoría del Fuero Federal. El Instituto, órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del poder judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste, tiene como objetivo primordial elevar el nivel profesional de los defensores públicos y asesores jurídicos, a fin de garantizar que la prestación del servicio de Defensoría Pública sea proporcionada bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo.

218. Al 31 de mayo de 2000, el Instituto de la Defensoría Pública contaba con 436 defensores públicos federales adscritos a agencias investigadoras en 161 ciudades del territorio nacional. Durante el período del 1º de junio de 1999 al 31 de mayo de 2000, estos defensores intervinieron en 123.067 casos, de los cuales se atendieron 31.065 casos de defensa y 38.226 casos de actas circunstanciadas y asistencias a testigos. Asimismo, dichos defensores efectuaron 61.554 visitas a detenidos, con el objeto de asesorarlos jurídicamente en materia penal.

219. Cabe señalar que, para los asuntos que no son de orden penal, en 1998 se instituyó un servicio de orientación, asesoría y representación jurídica en materia administrativa, fiscal y civil

⁸² Informe de Amnistía Internacional "Juicios injustos: tortura en la administración de justicia", 25 de marzo de 2003. En dicho informe, la organización establece, entre otras, las siguientes recomendaciones: i) recluir a los detenidos sólo en centros de detención; ii) dar a conocer sin dilación el lugar donde se encuentran los detenidos; iii) poner fin al uso de las "casas de arraigo"; iv) mantener registros locales y centrales actualizados de las detenciones; v) reformar las disposiciones legales que regulan el período de tiempo que un sospechoso puede permanecer privado de libertad antes de comparecer ante un juez.

federal, bajo la figura de 88 asesores jurídicos federales en 42 ciudades del país, al 31 de mayo del 2000.

220. A partir de la segunda mitad de 1999, se designó un cuerpo de supervisores, quienes comenzaron la práctica de visitas de supervisión directa a defensores públicos y asesores jurídicos federales, que comprenden aspectos administrativos y sustantivos con la intención de conocer tanto la forma en que se llevan a cabo los controles internos y se cumple la normatividad aplicable, como la actuación sustantiva en el ejercicio mismo de la función, la oportunidad y calidad del servicio prestado.

1. Observaciones, planes y retos

221. Si bien desde 1997 se han realizado importantes esfuerzos en esta materia, Amnistía Internacional⁸³ considera necesario seguir trabajando en este aspecto a fin de garantizar que los abogados designados de oficio por el tribunal tengan la preparación y los recursos apropiados y reciban formación para aprender a tratar con víctimas de tortura y a formular denuncias por tortura. Para tal efecto, Amnistía Internacional ha expresado que se deben realizar inspecciones periódicas de su trabajo para garantizar que los abogados de oficio conocen sus obligaciones y ejercen su labor en consecuencia, sobre todo al tratar con víctimas de tortura.

222. El Ejecutivo Federal, consciente de las deficiencias en este sentido, ha propuesto dentro de la iniciativa de reforma en materia de administración de justicia, antes mencionada, como uno de sus propósitos la profesionalización de la defensa penal⁸⁴.

223. De conformidad con la Constitución, las personas detenidas por el ministerio público podrán permanecer hasta 48 horas a disposición de los agentes. Según se expresa en el informe del Relator sobre la tortura de las Naciones Unidas anteriormente mencionado, durante este lapso de tiempo los detenidos no se encuentran acompañados en todo momento por un defensor o alguien de su confianza, además de que se continúan reportando casos en los cuales las personas detenidas quedan incomunicadas por un largo período de tiempo y, cuando por fin se les asigna un defensor o logran tener contacto con alguna persona de su confianza, prácticamente no tienen tiempo de reunirse con ellos antes de presentar su primera declaración⁸⁵.

⁸³ Informe de Amnistía Internacional "Juicios injustos: tortura en la administración de justicia", 25 de marzo de 2003.

⁸⁴ Véase medidas legislativas.

⁸⁵ Consejo Económico y Social, informe del Relator Especial, Sir Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38..., *op. cit.*, párr. 37.

D. Detenciones prolongadas

224. Si bien el marco jurídico nacional establece de manera clara los plazos máximos en que una persona puede estar detenida⁸⁶, se han registrado varios casos en los que las detenciones se dan por un período mayor del establecido por la ley. Algunos de los casos más evidentes de esta situación se han dado a través de las detenciones por autoridades migratorias a los extranjeros que entran de manera ilegal al territorio nacional.

225. El artículo 94 de Reglamento de la Ley general de población establece que la Secretaría de Gobernación podrá establecer o habilitar, en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para la estancia provisional de los extranjeros y extranjeras carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación, o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros y extranjeras que deban ser expulsados. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados locales de detención preventiva para el aseguramiento de los extranjeros que deban ser expulsados.

226. No obstante, el Gobierno de México bajo ninguna circunstancia considera a los migrantes como infractores de la ley. El Instituto Nacional de Migración es una autoridad administrativa, y como tal, realiza el aseguramiento y no la detención de migrantes con el fin de esclarecer su situación migratoria.

227. Según la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre los derechos humanos de los migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, en el caso de los centroamericanos detenidos en México, a éstos se les conduce a las instalaciones del Instituto Nacional de Migración más cercanas, donde se habilitan espacios para custodiarlos mientras se examina su caso y se organiza su deportación. Este proceso puede durar hasta dos días, dependiendo de la disponibilidad de medios de transporte. Los migrantes cuya deportación resulta más complicada por la dificultad de acompañarles a sus países de origen o cuya situación migratoria está sujeta a revisión, son transferidos al centro de aseguramiento de la Ciudad de México (el principal centro de aseguramiento de migrantes específicamente creado con este fin) o a la estación migratoria habilitada en Champotón, donde permanecen hasta que se resuelva su caso. El aseguramiento de este grupo puede durar, incluso, algunos meses⁸⁷.

1. Acciones del Gobierno de México

228. El 9 de agosto 2004, la SEGOB suscribió un Memorándum de Entendimiento con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), mediante el cual dicho organismo internacional asistirá al Gobierno de México para la obtención de documentos de viaje necesarios para la repatriación de migrantes extracontinentales que no cuentan con

⁸⁶ El artículo 21 constitucional establece que el plazo máximo de detención ante autoridades administrativas será de 36 horas, mientras que el artículo 19 constitucional señala que el plazo máximo de detención ante autoridad judicial sin auto de formal prisión será de 72 horas.

⁸⁷ Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos de su visita a México.

representación diplomática y consular acreditada en México, beneficiándonos a su vez de las tarifas aéreas reducidas a las que tiene acceso la organización, lo que representará un ahorro de hasta el 50% del promedio anual de 12 millones de pesos que gasta el INM en la compra de boletos de avión para estos efectos

1.1. Asistencia consular

229. De acuerdo a la Ley general de población, la persona asegurada no deberá permanecer dentro de la estación migratoria un período más largo de 90 días; no obstante, existen casos en que asegurados permanecen más tiempo debido a que no existe asistencia oportuna por parte de sus representaciones consulares o simplemente no cuentan con dicha representación en México.

230. Derivado de la membresía de México en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2004 le fue donado al INM equipo de videoconferencia que permite a las representaciones consulares acreditadas en Washington, D.C., concurrentes para México, entrevistar a sus nacionales asegurados en la estación migratoria del INM en el Distrito Federal y en la de Tapachula, Chiapas.

231. Como parte de las acciones del Gobierno de México para fortalecer los vínculos con representantes consulares en nuestro país, el INM ha iniciado labores para concientizar y abrir foros de diálogo con los cónsules de los países centroamericanos, a fin de que se mejoren los servicios consulares para sus connacionales.

E. Acciones para mejorar el tratamiento de las personas sometidas a aseguramiento, cualquier forma de arresto, detención o prisión

232. Con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y basado en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 se establece la reestructuración integral del sistema penitenciario. Dicha reestructuración se presenta como solución a una serie de factores que han obstaculizado el correcto funcionamiento de los centros penitenciarios e impedido la adecuada readaptación y reinserción social de los internos, tales como la sobrepoblación penitenciaria, que a julio de 2003 fue del 27,9%, el hacinamiento de reclusos, la corrupción, la falta de recursos y personal capacitado, así como la lentitud con que se resuelve la situación jurídica de los internos, ya que del total nacional, el 42,3% no ha sido sentenciado⁸⁸.

233. El Gobierno mexicano ha realizado importantes acciones para mejorar la operación de las estaciones migratorias:

- El Instituto Nacional de Migración basa el funcionamiento de las estaciones migratorias a través del documento titulado Acuerdo por el que se emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del INM (AFEM), el cual contiene el marco normativo que garantiza un trato humano a los migrantes que son asegurados por la autoridad migratoria.

⁸⁸ Tercer informe de labores de la Secretaría de Seguridad Pública, sección 1.4, "Reestructurar integralmente el sistema penitenciario".

- Sin embargo, tomando en consideración que uno de los principales retos en el aseguramiento de migrantes es lograr que las estaciones migratorias no sean identificadas como cárceles, y solucionar el problema del hacinamiento, ya que los espacios actuales sobrepasan las dimensiones del fenómeno migratorio, en 2002 el INM dio inicio al Programa de Dignificación de Estaciones Migratorias tras realizar un diagnóstico integral de las 45 estaciones con las que cuenta.
- En 2003, el INM concluyó la dignificación de 23 estaciones que se encuentran en los Estados de Baja California, Quintana Roo, Tamaulipas, Chihuahua, Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Veracruz, Sonora, Guerrero y Campeche, y en el 2004 se remodelarán las 22 estaciones restantes, ubicadas en los Estados de Sinaloa, Quintana Roo, Oaxaca, Tamaulipas, Chiapas, Veracruz, Zacatecas y Campeche.
- El programa de dignificación contempla la construcción de estaciones migratorias nuevas, ya sea para sustituir las estaciones existentes que se han vuelto inadecuadas o para establecerlas en entidades donde aún no se cuenta con ellas, así como la remodelación de estaciones migratorias ya existentes.
- Como parte integral de dicho programa, en mayo de 2004, a iniciativa del Gobierno de México, el INM recibió la asistencia técnica de la OIM en el desarrollo de una Estación Migratoria Modelo (EMM) que construirá en Tapachula, Chiapas, con el fin de que cumpla con estándares internacionales y las mejores prácticas en materia de derechos humanos. El diseño de esta estación servirá como modelo para la construcción de nuevas estaciones de alta capacidad en el resto del país. La estación podrá albergar 490 asegurados en pernocta y 960 de estancia temporal.

F. Observaciones, planes y retos

234. Un estudio realizado por la organización *Physicians for Human Rights* a través de una investigación de campo en los centros de detención del país, publicada en abril de 2003, señala que la práctica de la tortura de personas que se encuentran bajo custodia judicial en México se ha reducido en los últimos cinco años; sin embargo, establece que la tortura es aún una práctica frecuente⁸⁹.

ARTÍCULO 12 - INVESTIGACIÓN PRONTA E IMPARCIAL

235. En el sistema jurídico mexicano, de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política, la investigación del delito y la persecución del delincuente incumbe al ministerio público, quien detenta el monopolio del ejercicio de la acción penal.

236. El procedimiento se inicia a partir de que tenga noticia la autoridad investigadora, quien deberá practicar inmediatamente las diligencias que sean necesarias para la comprobación del delito y la presunta responsabilidad del indiciado. Las formalidades esenciales del procedimiento se encuentran en el Código de Procedimientos Penales de cada entidad, el Federal

⁸⁹ BBC News, UK Edition, 23 de abril de 2003.

y del Distrito Federal, para que la autoridad finalmente emita una determinación sobre el ejercicio o no de la acción penal.

237. Toda persona tiene el derecho, que constituye además una obligación, de poner en conocimiento de la autoridad los hechos que puedan ser constitutivos de delito cuya investigación deba hacerse de oficio. La tortura es un delito que se investiga de oficio, independientemente de la voluntad de la víctima o el sujeto pasivo del delito.

238. Para el caso en que el ministerio público no resuelva de manera pronta e imparcial sobre el ejercicio de acción penal, la víctima tiene el derecho de acudir ante el juez federal en demanda de amparo, bien por dilación en la procuración de justicia (en forma alternativa o conjunta puede acudir ante la Comisión de Derechos Humanos), o impugnando la determinación de no ejercicio de la acción penal.

A. Observaciones, planes y retos

239. El desarrollo de una investigación pronta e imparcial ha sido cuestionado por algunos organismos internacionales y ONG⁹⁰ debido a las características propias de procedimiento y a la práctica desarrollada por los órganos encargados de investigar los hechos⁹¹. Los principales puntos de preocupación se centran en que la denuncia por tortura deba ser investigada y, en su caso, ejercida la acción penal correspondiente por el ministerio público, ya que según algunas organizaciones de la sociedad civil, esta situación puede poner en entredicho la independencia e imparcialidad de la autoridad investigadora, ya que la misma autoridad bajo cuya custodia se encontraba la víctima será ahora la encargada de investigar la denuncia⁹².

240. Con la reforma constitucional en materia de administración de justicia propuesta por el Ejecutivo Federal, el ministerio público ya no realizaría funciones de investigación policial y sus fiscales sólo lo harían en calidad de peritos de derecho. Con la transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General de la Federación, con carácter de órgano constitucional autónomo, se favorecerá la legalidad en las investigaciones, y además se favorecerá la autonomía de los peritos médicos del ministerio público, en el mismo sentido que el Comité contra la Tortura recomendó al Estado mexicano (recomendación j).

⁹⁰ La organización de la sociedad civil Barzón movimiento jurídico nacional ha señalado que se debe ampliar la investigación en la administración de justicia a fin de terminar con la impunidad y recuperar la credibilidad entre las autoridades y la sociedad civil.

⁹¹ Consejo Económico y Social, informe del Relator Especial, Sir Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38..., *op. cit.*, párr. 48. Además, varias organizaciones de la sociedad civil han expresado que es frente al juez cuando el presunto responsable de un delito declara haber sido víctima de tortura y, dada la aplicación del principio de inmediatez en la prueba, la confesión ante el ministerio público posee mayor valor probatorio que la rendida ante el juez por lo que el presunto responsable no cuenta con las garantías necesarias para su defensa.

⁹² Acción de Cristianos para la Abolición de la Tortura, *et. al.*, "Informe sobre la práctica de la tortura...", *op. cit.*, s.n.p.

ARTÍCULO 13 - DERECHO A PRESENTAR QUEJAS Y PROTECCIÓN JUDICIAL DE LAS VÍCTIMAS

A. Legislación en la materia

241. De conformidad con la legislación federal en la materia, al constituir un delito, cualquier persona víctima de tortura, sus familiares, representante legal, persona de confianza o cualquier tercero que tenga conocimiento de los hechos⁹³ tiene el derecho de presentar una denuncia y acceder a la justicia a través de los órganos competentes⁹⁴. Además, el servidor público que tenga conocimiento de un hecho constitutivo de tortura, de conformidad con el artículo 11 de la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura, está obligado a presentar la denuncia correspondiente.

242. Además de la facultad de efectuar denuncias de carácter penal⁹⁵, es decir, ante el ministerio público, las víctimas de tortura pueden interponer quejas ante la Comisión Nacional o ante las comisiones estatales de derechos humanos, según sea el caso. No obstante, en México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales equivalentes, carecen de competencia y facultades para intervenir en procesos penales; sin embargo, tienen la atribución de expedir recomendaciones, darles seguimiento y verificar que se cumplan.

B. Quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

243. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha señalado que durante el período de enero de 1997 al 18 de noviembre de 2003 se registraron 35.356 expedientes de queja, de los cuales 104 corresponden a presunta violación de derechos humanos por tortura y 1.457 por tratos crueles y/o degradantes.

244. Según los registros de la PGR, las quejas de la CNDH en las que esta institución ha sido señalada como responsable son las siguientes:

⁹³ Acción de Cristianos para la Abolición de la Tortura, *et. al.*, "Informe sobre la práctica de la tortura...", *op. cit.*, s.n.p.

⁹⁴ Véase el artículo 3 de la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura.

⁹⁵ El Código Federal de Procedimientos Penales señala, en su artículo 2, la obligación de los agentes del ministerio público de recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir delito.

Año	Número de quejas	Estatus
2000 (diciembre)	6	5 se concluyeron por orientación; 1 por propuesta de conciliación
2001	32	18 se resolvieron por orientación; en 2 se emitieron recomendaciones; 8 se resolvieron durante el trámite; 1 por propuesta de conciliación; 1 por falta de interés del quejoso; 1 por desistimiento del quejosos y la otra se concluyó por acumulación
2002	24	2 se concluyeron por falta de interés del quejoso; 6 se resolvieron durante el trámite; 15 por orientación y 1 por recomendación, aunque conviene aclarar que ésta se emitió por homicidio y malos tratos, pero la queja se interpuso por tortura
2003	6	1 se concluyó durante el trámite y el resto por orientación
2004 (septiembre)	14	8 se concluyeron por orientación; 3 se encuentran ya integradas y otras 3 están en trámite

245. En el período de 2003, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que las Visitadurías Generales calificaron 13 expedientes de queja por tortura, en los cuales se señalaron como probables responsables a servidores públicos pertenecientes a las dependencias que se mencionan a continuación⁹⁶:

Dependencia	Número de ocasiones que han sido señaladas
Procuraduría General de la República	10
Secretaría de la Defensa Nacional	5
Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua	2
Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación	2
H. Ayuntamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua	1
H. Ayuntamiento de Tijuana, B. C.	1
Policía Judicial Federal	1
Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California	1
Total	23

246. Con relación a las quejas recibidas en el período 1997-2003, a continuación se incluye un cuadro en el que se explica cómo se resolvieron:

⁹⁶ Informe de actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2003, pág. 33.

Comisión	Quejas recibidas ⁹⁷	Conclusión
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	104	30 por acumulación
		18 por orientación
		15 resueltas en el procedimiento
		13 por recomendación
		9 por amigable composición
		4 por remisión a una comisión estatal
		3 por desistimiento del quejoso
		3 por falta de interés procesal del quejoso
		1 por no responsabilidad de la autoridad
		Total: 96

247. Con relación a las quejas por tratos crueles y/o degradantes recibidas en el período 1997-2003, se incluye un cuadro sobre su atención:

Comisión	Quejas recibidas	Conclusión
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1.457	737 por orientación
		202 resueltas en el procedimiento
		143 por amigable composición
		91 por falta de interés procesal del quejoso
		77 por remisión a una comisión estatal
		41 por no competencia
		36 por acumulación
		34 por desistimiento del quejoso
		36 por recomendación
		2 por no responsabilidad de la autoridad
		Total: 1.388

248. De conformidad con los registros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del total de quejas recibidas por este organismo, el porcentaje constituido por actos de tortura ha disminuido considerablemente durante los últimos años. El cuadro que aparece a continuación expresa la evolución que han tenido las quejas por tortura⁹⁸:

⁹⁷ Al 18 de noviembre de 2003 se habían concluido 1.388 quejas.

⁹⁸ Informe de actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2003, pág. 32.

Ejercicio	Total de expedientes de queja registrados	Quejas por tortura	Porcentaje de quejas registradas	Lugar que ocupó entre los hechos violatorios
Junio a diciembre de 1990	1.343	150	11,1	2
Diciembre de 1990 a junio de 1991	1.913	225	11,7	1
Junio a diciembre de 1991	2.485	119	4,7	3
Diciembre de 1991 a mayo de 1992	4.503	52	1,2	7
Mayo de 1992 a mayo de 1993	8.793	113	1,2	7
Mayo de 1993 a mayo de 1994	8.804	79	0,8	10
Mayo de 1994 a mayo de 1995	8.912	31	0,3	15
Mayo de 1995 a mayo de 1996	8.357	40	0,4	17
Mayo de 1996 a mayo de 1997	8.509	35	0,4	24
Mayo a diciembre de 1997	5.943	39	0,6	18
Enero a diciembre de 1998	6.523	21	0,3	32
Enero a 15 de noviembre de 1999	5.402	6	0,1	47
Noviembre 16 de 1999 a noviembre 15 de 2000	4.473	9	0,2	51
Noviembre 16 de 2000 a diciembre 31 de 2001	3.626	9	0,2	49
Enero a diciembre de 2002	3.184	19	0,6	31
Enero a diciembre de 2003	3.518	13	0,3	36

C. Quejas ante las comisiones estatales de derechos humanos

249. Con relación a las quejas recibidas por algunas de las comisiones estatales de derechos humanos en el período 1997-2003, a continuación se incluye un cuadro en el que se explica cómo se resolvieron:

Comisión	Quejas recibidas	Conclusión
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	56	24 por no responsabilidad de la autoridad
		16 por recomendación (6 no aceptadas)
		5 por no existir violación a los derechos humanos
		4 por extemporaneidad
		3 por falta de interés del quejoso
		2 por remisión a la Comisión Nacional
		2 por no ser competencia de la Comisión
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	147	126 por otras causas
		17 por recomendación
		Total: 143
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León	175	24 por recomendación
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Querétaro	132	
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán	9	9 por recomendación

D. Observaciones, planes y retos

250. Una de las críticas de las ONG recogida en el Diagnóstico elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala que las cifras manejadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueden resultar engañosas sobre la realidad de México en la materia, puesto que la CNDH toma como punto de partida exclusivamente el número de quejas recibidas y calificadas por el organismo como presunta tortura, sin hacer un análisis de fondo sobre el modelo penal de corte inquisitorio, ni acerca de las condiciones legislativas y administrativas que permiten o fomentan la tortura, en una escala mucho mayor a la insinuada. Asimismo, consideran que las quejas presentadas ante la CNDH no son representativas de la situación nacional, ya que no consideran las quejas presentadas ante las comisiones locales.

251. Organizaciones de la sociedad civil han señalado que en la práctica continúan presentándose amenazas en contra de las personas que denuncian estos hechos, lo que genera temor por parte de los posibles denunciados y las víctimas de la tortura frente a las represalias de las que puedan ser objeto. La organización no gubernamental REDRESS afirma que en México existe una falta general de confianza en las autoridades, ya que los perpetradores usualmente pertenecen al propio ministerio público encargado de la investigación de la denuncia⁹⁹.

252. El informe del Relator Rodley, señala que esto se traduce en la inactividad procesal del denunciante que en ocasiones no se presenta a ratificar la denuncia o que deja de aportar medios de prueba durante la investigación¹⁰⁰.

E. Medidas para garantizar el asesoramiento y la asistencia de las víctimas de tortura

253. El artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce este derecho al establecer que: "En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito tendrá derecho a recibir asesoría jurídica...". Asimismo, según el artículo 21 constitucional: "(L)as resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley".

254. El Estado Federal y las entidades federativas han tomado medidas para garantizar el asesoramiento y la asistencia a las víctimas de tortura. A nivel federal, la Procuraduría General de la República¹⁰¹ está obligada a:

⁹⁹ Véase cumplimiento del artículo 12.

¹⁰⁰ Consejo Económico y Social, informe del Relator Especial, Sir Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38..., *op. cit.*, párr. 53.

¹⁰¹ Ley orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 27 de diciembre de 2002, art. 4.

- proporcionar a la víctima asesoría jurídica e informarle de los derechos que en su favor establece la Constitución Política, y del desarrollo del procedimiento penal;
- recibir todos los elementos de prueba que la víctima le aporte en ejercicio de su derecho de coadyuvancia;
- otorgar las facilidades para identificar al probable responsable, y a dictar todas las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro la integridad física y psicológica de la víctima;
- dictar las medidas necesarias y que estén a su alcance para que la víctima reciba atención médica y psicológica de urgencia;
- solicitar a la autoridad judicial, cuando sea procedente, la reparación del daño e informar a la víctima que no está obligada a carearse con el inculpado.

255. El 29 de julio de 2004, la PGR presentó en la Decimoquinta Conferencia Nacional de Procuración de Justicia el Proyecto del Centro Nacional de Atención a Víctimas del Delito de Secuestro, organismos desconcentrado de la Procuraduría General de la República, con lo que se pretende dar cumplimiento a la resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relativa a la Declaración sobre los Principios Fundamentales para la Atención de Víctimas del Delito y Abuso de Poder.

256. El objeto es proporcionar a la víctima u ofendido del delito de secuestro, orientación y asesoría jurídica, así como la atención médica, psicológica o de carácter social que, en su caso, requieran. Esto viene a complementar el contenido del artículo 20, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para hacer más eficaz y rápido el acceso de las víctimas de delitos federales al ministerio público de la Federación y la simplificación de los procedimientos ante éste.

257. El 21 de febrero de 2000, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puso en marcha el Programa de Atención a Víctimas del Delito (Províctima), cuya finalidad consiste en brindar orientación y asesoría jurídica a las víctimas u ofendidos del delito, a fin de que conozcan sus derechos y puedan hacerlos exigibles ante las autoridades competentes, así como canalizar a las víctimas y ofendidos de delitos, entre ellos la privación ilegal de la libertad y la tortura, ante las instituciones públicas y privadas del país que prestan servicios de atención médica, psicológica y asistencia social, con el objetivo de que estas personas sean atendidas hasta su total restablecimiento.

ARTÍCULO 14 - INDEMNIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL DAÑO¹⁰²

A. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

258. El 14 de junio de 2002, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación una reforma al artículo 113 constitucional, que entró en vigor el 1° de enero de 2004, en la que se define la responsabilidad del Estado de reparar el daño. El primer párrafo del artículo 113, que no sufrió reformas, establece lo siguiente:

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El segundo párrafo, correspondiente a la reforma, en vigor a partir del 1° de enero de 2004, señala:

La responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular causa en los bienes o derechos de los particulares será *objetiva y directa*. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

259. Es decir, con la reforma, la Constitución contempla que la responsabilidad del Estado por las actuaciones de sus funcionarios en ejercicio quedará probada con el daño que con motivo de la actividad administrativa irregular se haya causado en los bienes o derechos de los particulares, a diferencia de la regulación actual en materia civil en la que se estipula que la responsabilidad del Estado queda sujeta a la comprobación de la actuación irregular de sus funcionarios.

260. El artículo transitorio de la reforma constitucional, obliga a la Federación y a los Estados de la República a expedir leyes reglamentarias del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰² De las recomendaciones de Amnistía Internacional a México, destaca la necesidad de reforzar los mecanismos legales disponibles para las víctimas y sus familiares a fin de que puedan emprender acciones civiles contra los funcionarios públicos acusados de violaciones de derechos humanos. Informe de Amnistía Internacional, "Juicios injustos: tortura en la administración de justicia", 25 de marzo de 2003.

261. Es importante mencionar que con la entrada en vigor de esta legislación secundaria queda derogada la disposición del artículo 1927 del Código Civil Federal¹⁰³, por medio de la cual el Estado es responsable por los daños que causen sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Siendo el Estado (propriadamente la nación) una persona moral debe responder de los daños y perjuicios que causen sus órganos; pero esta responsabilidad es en este caso subsidiaria¹⁰⁴.

B. La reparación del daño en la legislación federal

262. El Código Penal Federal establece en su artículo 30 que la reparación del daño comprende la restitución de la cosa obtenida por el delito, y, si no fuere posible, el pago del precio de la misma. Asimismo, contempla la indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos curativos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima. En los casos de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar, además se comprenderá el pago de los tratamientos psicoterapéuticos que sean necesarios para la víctima, y el resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

263. El mismo ordenamiento señala en su artículo 31 que para los casos de reparación del daño causado con motivo de delitos por imprudencia, el ejecutivo de la Unión reglamentará, sin perjuicio de la resolución que se dicte por la autoridad judicial, la forma en que, administrativamente, deba garantizarse mediante seguro especial dicha reparación.

264. Por su parte, la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura establece en su artículo 10 que "el responsable de alguno de los delitos previstos en la presente ley estará obligado a cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, en que hayan incurrido la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos:

- I. Pérdida de la vida;
- II. Alteración de la salud;
- III. Pérdida de la libertad;
- IV. Pérdida de ingresos económicos;

¹⁰³ Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

¹⁰⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Código Civil Comentado.

- V. Incapacidad laboral;
- VI. Pérdida o el daño a la propiedad;
- VII. Menoscabo de la reputación..."

C. La reparación del daño en las entidades federativas

265. Varias entidades federativas cuentan con mecanismos de atención de las víctimas del delito, entre ellas Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán. Dichos mecanismos incluyen la asesoría jurídica, asistencia médica, psicológica y social, así como apoyo para obtener la reparación del daño, protección física o de seguridad en los casos que se requiera, y apoyo para la obtención de empleo.

266. En el caso de Puebla, por ejemplo, en términos de los artículos 1, 2, 12 fracciones I y II de la Ley para la protección a víctimas de delitos, la Procuraduría General de Justicia del Estado se encuentra en posibilidad de proporcionar a la víctima u ofendido por el delito de tortura la atención médica de urgencia, así como la atención psicoterapéutica.

D. Observaciones, planes y retos

267. La ONG Acción de los Cristianos por la Abolición de la Tortura (ACAT), señala que las dificultades generales en materia de reparación del daño que se presentan en el sistema jurídico mexicano se particularizan en los casos de tortura, ya que, por ejemplo, el concepto de víctima no abarca a las víctimas indirectas, por lo que éstas únicamente serían beneficiarias de una reparación en el supuesto de que la víctima directa fallezca¹⁰⁵.

268. Asimismo, de acuerdo con dicha organización no se encuentran contemplados, de manera clara, los plazos de prescripción a los que está sujeta la acción civil de reparación del daño y los alcances de la misma dependerán de la legislación aplicable, local o federal¹⁰⁶. ACAT señala que, en general, la reparación del daño se entiende como una indemnización, aunque incluye el tratamiento médico y de rehabilitación, sin considerar otros elementos fundamentales de la misma como las garantías de no repetición¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Acción de Cristianos para la Abolición de la Tortura, *et. al.*, "Informe sobre la práctica de la tortura en México que presentan a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", Washington, octubre de 2002.

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ *Ibíd.*

ARTÍCULO 15 - NULIDAD DE LA DECLARACIÓN BAJO TORTURA

A. Marco normativo

269. El artículo 20 constitucional, en el apartado A, fracción III, dice lo siguiente:

"En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido tendrán las siguientes garantías:

A. Del inculpado...

II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del ministerio público o del juez, o ante éstos, sin la asistencia de su defensor, carecerá de todo valor probatorio;..."

270. En este mismo sentido, la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura establece que cualquier confesión rendida ante el ministerio público sin la presencia de un defensor público, o persona de confianza del indiciado, carece de todo valor probatorio¹⁰⁸.

B. Criterios judiciales

271. Si bien el marco jurídico establece un alto nivel de protección al presunto delincuente a fin de que cualquier confesión obtenida bajo coacción o sin la presencia del defensor sea nula, algunos criterios judiciales no se han inscrito en este mismo nivel de protección. Según la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, establecida con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura, si una confesión es obtenida por medio de violencia física o mental y ésta se encuentra corroborada por otros medio de prueba, la autoridad judicial debe otorgarle valor probatorio¹⁰⁹.

272. Por otro lado, los tribunales colegiados de circuito han reafirmado el principio de inmediatez en la prueba, en virtud del cual la primera declaración rendida por un indiciado ante

¹⁰⁸ Véase el artículo 9 de la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura.

¹⁰⁹ Confesión coaccionada corroborada por otros datos. "Cuando una confesión es obtenida mediante la violencia física y ésta se encuentra aislada sin ningún otro dato que lo robustezca o corrobore, desde luego que la autoridad de instancia debe negarle todo valor; pero si una confesión es obtenida mediante golpes, y ésta se encuentra corroborada con otros datos que la hacen verosímil, no por la actitud de los elementos de la policía, se deberá poner en libertad a un responsable que confesó plenamente su intervención en determinado delito, quedando a salvo desde luego el derecho del sujeto para denunciar ante la autoridad competente la actitud inconstitucional de los agentes de la autoridad que lo hayan golpeado. Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito". Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Parte 85, enero de 1995, Tesis: VI.2° J/346, pág. 85.

el ministerio público tendrá una fuerza probatoria mayor que la rendida ante el órgano jurisdiccional¹¹⁰.

273. Este criterio toma aún mayor relevancia si se toma en cuenta que, de conformidad con la Constitución, las personas detenidas por el ministerio público podrán permanecer hasta 48 horas a disposición de los agentes. Como se había mencionado anteriormente, una de las preocupaciones de algunas organizaciones de la sociedad civil y de mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos es que, durante este lapso de tiempo, los detenidos no se encuentran acompañados en todo momento por un defensor o alguien de su confianza, además de que se continúan reportando casos en los cuales las personas detenidas quedan incomunicadas por un largo período de tiempo y, cuando por fin se les asigna un defensor o logran tener contacto con alguna persona de su confianza, prácticamente no tienen tiempo de reunirse con ellos antes de presentar su primera declaración¹¹¹. En síntesis, el problema que se presenta es que el presunto delincuente no en todas las ocasiones cuenta con las garantías necesarias para su defensa.

1. Requisitos para que la confesión posea valor probatorio

274. El poder judicial ha establecido que para que las confesiones tengan valor probatorio pleno deben ser probadas y verosímiles. Los tribunales colegiados de circuito, en tesis, han sostenido que la comprobación médica de las lesiones de un inculpado no es suficiente para probar que una confesión fue obtenida por medio de tortura, más aún si ésta no se encuentra corroborada por otros medios de prueba¹¹².

275. De otra tesis de los tribunales colegiados de circuito se desprende que la confesión judicial del procesado, por tener valor probatorio indiciario en la causa penal, es por sí misma insuficiente para tener por acreditada la plena responsabilidad penal en el ilícito que se le imputa;

¹¹⁰ Confesión. Primeras declaraciones del reo. "De acuerdo con el principio de inmediatez procesal y salvo la legal procedencia de la retractación confesional, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores. Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito". Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. *Fuente:* Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Parte 64, abril de 1993, Tesis: II.2° J/5, pág. 33.

¹¹¹ Consejo Económico y Social, informe del Relator Especial, Sir Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38..., *op. cit.*, párr. 37.

¹¹² Confesión coaccionada, la existencia de lesiones del indiciado no establece la certeza de: "Cuando en la causa penal consta el dictamen médico que acredita la existencia de lesiones del indiciado, esta circunstancia es insuficiente por sí misma para demostrar que su confesión rendida ante el ministerio público fue obtenida a través de la coacción, máxime si dicha confesión se encuentra corroborada por otros medios probatorios existentes en el proceso. Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito". Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. *Fuente:* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte IV, noviembre de 1996, Tesis: VI.2° 136 P, pág. 413.

por tanto, dicha confesión para adquirir valor probatorio pleno debe corroborarse con otros medios de convicción que la robustezcan y hagan creíble¹¹³.

C. Observaciones, retos y planes

276. El Relator Especial sobre la cuestión de la tortura señala que entre los medios de prueba que pueden corroborar una confesión obtenida bajo tortura se encuentra, incluso, la confesión de un cómplice o copartícipe que puede haber sido obtenida, de igual manera, bajo coacción¹¹⁴. Asimismo, señala que la carga de la prueba con respecto a una confesión rendida bajo tortura, dentro del sistema penal mexicano, continúa recayendo en el indiciado quien deberá de probar no solamente la violencia de la que fue víctima, sino aportar elementos de prueba que desvanezcan los medios presentados por el ministerio público, incluyendo, en algunos casos, la confesión rendida por otro indiciado¹¹⁵.

277. Al respecto, la ONG ACAT indica que la víctima de tortura debe iniciar un procedimiento distinto en el que tendrá el carácter de víctima; sin embargo, al sustanciarse de manera independiente, este procedimiento no tendrá ninguna injerencia en el primero, a menos que se emita una sentencia firme en la que se determine que el indiciado (víctima dentro del segundo proceso) fue coaccionado para confesar¹¹⁶.

278. Por otro lado, el Relator Especial sobre la tortura de las Naciones Unidas, Sir Nigel S. Rodley, basado en la información obtenida por ONG, señala que en la práctica los jueces utilizan criterios valorativos para definir cuándo existe o no tortura. A criterio de los jueces, si las lesiones del indiciado tardan menos de 15 días en sanar, no se debe considerar como tortura ya que ésta no implica dolores o sufrimientos *graves*¹¹⁷.

279. Atendiendo a la recomendación de la CIDH, así como a las formuladas por el Relator contra la tortura y el Comité de Derechos Humanos en el mismo sentido, la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal propone reformar la Constitución a efecto de que solamente las confesiones rendidas ante un juez y en presencia del defensor tengan valor probatorio en el juicio y suprime las facultades del ministerio público para recibir declaraciones sin presencia del juez.

¹¹³ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. *Fuente*: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Parte Ivm, septiembre de 1996. Tesis VI.2º.107 P, pág. 619.

¹¹⁴ Consejo Económico y Social, informe del Relator Especial, Sir Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38..., *op. cit.*, párr. 42.

¹¹⁵ *Ídem*, párr. 39.

¹¹⁶ Acción de Cristianos para la Abolición de la Tortura, *et. al.*, informe sobre la práctica de la tortura en México que presentan a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, octubre de 2002.

¹¹⁷ Consejo Económico y Social, informe del Relator Especial, Sir Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38..., *op. cit.*, párr. 40.

ARTÍCULO 16 - PROHIBICIÓN DE TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

280. Como se ha señalado en la información relativa a capítulos anteriores, existen en México diversos ordenamientos que protegen a las personas contra las conductas que, sin ser tortura, constituyen actos violatorios de sus derechos humanos, relativos a la dignidad e integridad física y emocional. Cabe destacar que la Comisión de Política Gubernamental, a través del estudio y seguimiento de las 25 acciones contra la tortura por parte de la Subcomisión de Derechos Civiles y Políticos, pretende llegar a una definición del concepto y características del síndrome de la tortura psicológica.

281. Respecto de las disposiciones legales que prevean la práctica de tratos y penas crueles que no lleguen a ser tortura, cabe mencionar que los artículos 328 y 330 del Código de Justicia Militar contemplan el delito de violencia contra las personas pudiendo en su comisión causar lesiones u homicidio, sin perjuicio de la aplicabilidad de la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura por virtud de lo dispuesto por el numeral 58 del citado ordenamiento castrense.

A. El consentimiento informado

282. El Reglamento de la Ley general de salud establece como consentimiento informado "el acuerdo por escrito, mediante el cual el sujeto de investigación o, en su caso, su representante legal autoriza su participación en la investigación, con pleno conocimiento de la naturaleza de los procedimientos y riesgos a los que se someterá, con la capacidad de libre elección y sin coacción alguna". Para que este consentimiento se considere existente, se le deberá informar a aquella persona que lo deba de otorgar: i) la justificación y los objetivos de la investigación; ii) los procedimientos a desarrollar, identificando claramente aquellos que sean experimentales; iii) las molestias o riesgos esperados por dichos procedimientos; iv) los beneficios esperados; v) los procedimientos alternativos; vi) la libertad para retirar su consentimiento en cualquier momento, así como vii) la garantía de que no se identificará al sujeto y que su información personal será mantenida en la confidencialidad.

283. No obstante esta regulación, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico continúa recibiendo quejas por falta de información brindada en los centros de salud, públicos y privados, a los pacientes. Por ejemplo, entre enero y febrero de 2004 se registraron seis inconformidades por este motivo, que equivale a casi el 10% del número total de quejas presentadas en este período¹¹⁸.

284. Asimismo, de conformidad con el Acuerdo mediante el cual se establecen las directrices institucionales para la aplicación del dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato, antes mencionado, se deberá de contar con el consentimiento informado de la presunta víctima de tortura antes de realizar las pruebas médicas en el marco de dicho dictamen.

¹¹⁸ Página en la Web de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, <http://www.conamed.gob.mx/index.php>, el día 26 de abril de 2004.

B. Observaciones, planes y retos

285. A través de la reforma constitucional en materia de derechos humanos presentada por el Ejecutivo, se pretende modificar los artículos 14 y 22 de la Constitución, para suprimir de manera definitiva la pena de muerte, misma que será considerada como un trato cruel, inhumano o degradante al incluirse en el artículo 22 a fin de que éste se lea:

"Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentes."

ARTÍCULO 22 - ACEPTACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL COMITÉ PARA RECIBIR COMUNICACIONES INDIVIDUALES

286. El 15 de marzo de 2002 y en seguimiento expreso de las recomendaciones del Comité, el Estado mexicano depositó el instrumento de aceptación por el cual declara, de conformidad con el artículo 22 de la Convención, que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción, o en su nombre, que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado Parte de las disposiciones de la Convención. Este acuerdo, fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 3 de mayo de ese mismo año.

II. INFORMACIÓN ADICIONAL SOLICITADA POR EL COMITÉ

287. Respecto a las inquietudes expresadas por el Comité durante la revisión del último informe presentado por México, es necesario destacar que a lo largo del documento se han incorporado las respuestas a varios de sus cuestionamientos.

288. No obstante, se considera oportuno destacar que los principales avances específicos respecto a los cuestionamientos del Comité se encuentran en el derecho a la reparación del daño con la reforma al artículo 113 constitucional analizada en el apartado correspondiente al análisis del cumplimiento del artículo 14, por medio de la cual se establece la responsabilidad objetiva y directa del Estado. A partir de la reforma, la responsabilidad del Estado por las actuaciones administrativas irregulares de sus funcionarios quedará probada con el daño que con motivo de la actividad administrativa irregular se haya causado en los bienes o derechos de los particulares, a diferencia de la regulación actual en materia civil en la que se estipula que la responsabilidad del Estado queda sujeta a la comprobación de la actuación irregular del funcionario en particular (párrs. 243 a 246).

289. Asimismo, la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mencionada en el apartado relativo a las medidas legislativas, dentro del artículo 2 representa otro importante avance. La reforma publicada el 13 de septiembre de 1999 en el *Diario Oficial* de la Federación al apartado B del artículo 102 de la Constitución Política estableció que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objetivo esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden

jurídico mexicano. A raíz de dicha reforma, quien designa al titular de la CNDH es la Cámara de Senadores, lo cual garantiza su absoluta autonomía del Ejecutivo.

290. Por otro lado, la reforma al sistema de justicia presentada por el Ejecutivo Federal, mencionada en los párrafos 99 a 102 y 108, es otro de los principales instrumentos para enfrentar algunas de las preocupaciones del Comité.

III. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ

291. El Gobierno de México ha encaminado sus esfuerzos al cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Comité, lo que ha dado como resultado importantes avances en torno a la prevención, combate y sanción de la tortura. En este sentido, las acciones realizadas por el Gobierno mexicano derivadas de las recomendaciones del Comité se encuentran descritas a lo largo del presente informe.

292. Las recomendaciones del Comité formuladas a partir del análisis del último informe periódico presentado por México son:

Aplicación de procedimientos efectivos de control del cumplimiento de los deberes y prohibiciones por parte de los servidores públicos, de los organismos responsables de la procuración de justicia y de la aplicación de la ley, en especial de la Procuraduría General de la República y sus dependencias del poder judicial para asegurar la observancia cabal de los abundantes remedios legales vigentes en México para la erradicación de la tortura y la sanción penal y administrativa de los infractores.

293. Ver acciones al respecto en los artículos 2 y 4 del presente informe.

Otorgar a las comisiones públicas de derechos humanos facultades jurídicas para ejercer la acción penal en los casos de graves violaciones a los derechos humanos, entre las cuales deben incluirse las quejas sobre prácticas de tortura.

294. Si bien se han tomado importantes medidas para fortalecer a estos organismos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales equivalentes, carecen de competencia y facultades para intervenir en procesos penales; sin embargo, tienen la atribución de expedir recomendaciones, darles seguimiento y verificar que se cumplan (ver artículo 13).

Intensificar los programas de formación y difusión destinados en especial a los servidores públicos de los organismos responsables de la procuración de justicia de hacer cumplir la ley, y del personal médico, e incluir en estos programas las cuestiones relativas a la prohibición de la tortura.

295. En el período que comprende el presente informe, se han realizado importantes acciones en este sentido (ver artículo 10).

Diseñar procedimientos de información acerca de los derechos de los detenidos, los que deberán ser comunicados a éstos inmediata y directamente por los agentes públicos en el acto de practicar su detención y exhibidos en todos los recintos de detención, en las oficinas del ministerio público y en las sedes judiciales.

296. Atendiendo las recomendaciones del Comité se realizaron en todo el territorio nacional acciones en este sentido (ver artículo 11).

El Comité recomienda al Estado Parte que considere la posibilidad de formular la declaración prevista en los artículos 21 y 22 de la Convención.

297. El 15 de marzo de 2002, y en seguimiento expreso de las recomendaciones del Comité, el Estado mexicano depositó el instrumento de aceptación por el cual declara, de conformidad con el artículo 22 de la Convención, que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción, o en su nombre, que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado Parte de las disposiciones de la Convención.

El Comité sugiere al Estado Parte la conveniencia de incluir en su próximo informe periódico, en los aspectos en que sea pertinente, información de carácter nacional, esto es, del Distrito Federal y de los Estados. En especial, el Comité desearía recibir información de este carácter sobre los siguientes aspectos:

- a) **Cifras sobre quejas por violaciones de derechos humanos, en general, y específicamente sobre tortura y recomendaciones emitidas, que incidan en los mismos aspectos, ante y por las comisiones públicas de derechos humanos (ver artículo 13);**
- b) **Averiguaciones previas instruidas para investigar denuncias de tortura, casos en que se ha ejercido la acción penal y procesos en que se ha dictado sentencia firme, ya sean absolutorias o condenatorias, y, respecto de las últimas, la extensión de las penas impuestas (ver artículo 13);**
- c) **Casos en que se ha hecho efectiva la responsabilidad administrativa de los servidores públicos imputados de tortura y sanciones impuestas**

298. Ver artículo 4.

IV. CONCLUSIONES

299. El Gobierno de México considera que se han logrado avances importantes para combatir la tortura y que constituyen un marco favorable para la erradicación de esta práctica; sin embargo, reconoce que se sigue percibiendo en nuestro país una profunda dicotomía entre el abundante andamiaje jurídico y administrativo instalado para poner término a la tortura y la realidad; es decir, a pesar de los instrumentos internacionales que nuestro país ha suscrito y las medidas legales y administrativas que ha adoptado para erradicar la tortura, ésta se continúa practicando en México.

300. La legislación existente en el país ha constituido una señal importante, pero insuficiente, para combatir el problema. Todavía se identifica un reclamo generalizado y reiterado de la sociedad civil sobre la elevada incidencia de los actos de tortura y la impunidad para quienes la cometen. Por ello, a principios de este año se presentaron dos importantes iniciativas de reforma al sistema de justicia en México y a la Constitución mexicana en materia de derechos humanos,

iniciativas que sin duda constituirán un ambiente jurídico propicio para avanzar en este reto del combate a la tortura y una eficaz impartición de justicia.

301. Para esta administración la política de apertura, transparencia y fortalecimiento de los canales de diálogo y comunicación con los mecanismos y comités internacionales de derechos humanos y las visitas de expertos internacionales han adquirido un papel muy importante en la atención de los problemas de derechos humanos. Las recomendaciones y aportaciones de estos mecanismos impactan positivamente a las instituciones nacionales, y sólo así se puede propiciar el cambio estructural que el país necesita.

302. El Gobierno de México continuará trabajando en una adecuada armonización legislativa y administrativa, así como en la promoción de una cultura para la erradicación de esta práctica y continuará cooperando con los mecanismos internacionales de los sistemas de protección de derechos humanos pues reconoce el papel que éstos juegan en el respeto de los mismos.

303. Diversos expertos coinciden en que hoy México se enfrenta a un contexto que refleja un sentimiento público de inseguridad debido a la delincuencia común que, al igual que en muchos países del mundo, ha aumentado rápidamente a la par de la evolución económica y política. Los sectores afectados del público exigen una firme acción oficial. Hacer frente a estos problemas es un reto considerable para cualquier gobierno. Sin embargo, cualquier estado de derecho, si quiere beneficiarse de ese calificativo, debe afrontar sus problemas sin recurrir a métodos criminales como la tortura.

304. El Gobierno de México está consciente de que únicamente a través de la erradicación de la tortura se podrá proteger efectivamente la dignidad e integridad de todas las personas. Sin duda, la protección del ser humano y su integral desarrollo constituye el fin y objeto del estado de derecho, por lo que ninguna democracia puede permitir que la tortura se cometa bajo ninguna circunstancia.

México, D. F., noviembre de 2004