



GUÍA BÁSICA PARA ENTENDER LA LEY GENERAL CONTRA LA **TORTURA**

Este documento ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) y no necesariamente reflejan los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

CONTENIDO

- I. Gravedad del problema
 - II. Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
 - III. Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes.
 - IV. Sanción de la tortura
 - V. Investigación de la tortura
 - a. Protocolo Homologado de Investigación del Delito de Tortura
 - b. Protocolo de Estambul
 - VII. Registro Nacional del Delito de Tortura
 - VIII. Protección a víctimas y testigos
 - a. Regla de exclusión de pruebas obtenidas bajo tortura u otros malos tratos
 - b. Principio de no devolución
 - c. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
 - d. Otras medidas de prevención
-

I. GRAVEDAD DEL PROBLEMA

Aunque no hay cifras fidedignas sobre el número de casos de tortura y otros malos tratos a nivel nacional, las encuestas a personas privadas de libertad reflejan la gran incidencia de estas violaciones graves a derechos humanos.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (INEGI, 2016) que recoge la información de 64,150 personas encuestadas:



75% sufrió algún tipo de **violencia psicológica** y 64% algún tipo de **violencia física**, durante el arresto.



Una tercera parte de las personas agredidas fueron objeto de algún **método de asfixia** y a una quinta parte se le infligieron **descargas eléctricas**.



Casi la mitad de las personas que declararon ante el Ministerio Público fueron **presionadas para dar otra versión de los hechos**.



La quinta parte de las personas que declararon ante el Ministerio Público, **recibieron amenazas** sobre daños a sus familiares.



Menos del 1% de las investigaciones por tortura a nivel federal **concluyen en enjuiciamiento y condena**.

De acuerdo con información proporcionada por el Estado mexicano, entre 2006 y 2016 la Procuraduría General de la República (PRG) llevó a cabo 13 mil 850 investigaciones por tortura, mientras que únicamente se reportaron 31 condenas por tortura en el mismo periodo¹.

1. US Department of State, Mexico 2017 Human Rights Report., Disponible en: <https://www.state.gov/documents/organization/277589.pdf>

II. LEY GENERAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR Y SANCIONAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

La adopción de una Ley General sobre tortura y otros malos tratos fue una recomendación hecha por instancias internacionales como:

- El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Esta nueva Ley General fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2017.²

La adopción de esta Ley debe implicar un mensaje contundente de lucha contra la tortura en México.

Está estructurada de acuerdo con las obligaciones del Estado frente a violaciones a derechos humanos: investigar, sancionar, prevenir y reparar.

Los artículos transitorios de la Ley General establecen plazos para la implementación de algunas de las obligaciones ahí previstas. Desde abril de 2018, todos los plazos ya se han vencido.

La obligación de reparar la tortura no tuvo un desarrollo particular, ya que remite los contenidos a lo dispuesto en la Ley General de Víctimas.

La Ley General en materia de tortura busca crear y homologar políticas públicas y procedimientos a fin de que haya coherencia y unidad en los criterios para combatir la tortura a nivel nacional. A partir de la emisión de esta Ley, se crean:

- Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
- Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura

Y se reforma:

- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

III. PROGRAMA NACIONAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

Es el instrumento de política pública a nivel nacional para combatir la tortura. La Procuraduría General de la República (PGR) coordinará su elaboración y contendrá:

- **Diagnóstico** participativo que aborde de forma integral las causas y consecuencias de la tortura y otros malos tratos.
- **Objetivos y estrategias** para el combate a la tortura.
- **Líneas de acción** que las instituciones y dependencias deben llevar a cabo.
- **Indicadores** para la medición de objetivos.
- Bases para **creación de instrumentos de seguimiento y evaluación.**

2. Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de Extradición Internacional, 26 de junio de 2017. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488016&fecha=26/06/2017

PRINCIPIOS DE APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL:

De acuerdo al artículo 6 de la Ley General “Las acciones, medidas, mecanismos y procedimientos, así como la planeación, programación e instrumentación de políticas públicas para la prevención de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

- I. **Dignidad humana:** Entendido como el respeto a la dignidad humana inherente a toda persona como condición y base de todos los derechos humanos y de manera específica del derecho a la integridad personal, como el bien jurídico principal que se tutela frente al delito de tortura;
- II. **Debida diligencia:** Que se traduce en que toda prevención, investigación, proceso penal y reparación que se inicie por los delitos o violaciones a derechos fundamentales previstos en esta Ley, se deberá garantizar su desarrollo de manera autónoma, independiente, inmediata, imparcial, eficaz; y deberán ser realizadas con oportunidad, exhaustividad, respeto de derechos humanos y máximo nivel de profesionalismo;
- III. **Enfoque diferencial y especializado:** Al aplicar la Ley, las autoridades deben tener en cuenta la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su origen étnico o nacional, idioma o lengua, religión, edad, género, preferencia u orientación sexual, identidad de género, condición de discapacidad, condición social, económica, histórica y cultural, así como otras circunstancias diferenciadoras y que requieran de una atención especializada por las mismas;
- IV. **No revictimización:** La aplicación de las medidas necesarias y justificadas por parte de las autoridades, para que las víctimas de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes no sean impuestas mediante actos u omisiones que de algún modo, puedan llegar a agravar su condición; obstaculizar o impedir el ejercicio de sus derechos, o se les exponga a sufrir un nuevo o mayor daño;
- V. **Perspectiva de género:** En la prevención, sanción y reparación como parte de todas las diligencias que se realicen para investigar y juzgar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, se deberá garantizar su realización libre de estereotipos y de cualquier otro elemento que, por cuestiones de sexo o género de las personas, propicien situaciones de desventaja, discriminación, violencia o desigualdad;
- VI. **Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Se refiere a todas aquellas medidas que garanticen el derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales y rendición de cuentas en el seguimiento y la obtención de los resultados de las investigaciones por los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, conforme a la normatividad aplicable; y
- VII. **Prohibición absoluta:** La tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se encuentran prohibidos de manera estricta, completa, incondicional e imperativa.



IV. SANCIÓN DE LA TORTURA

El tipo penal de tortura en la Ley General (artículo 24) se ajusta a la definición establecida en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

La pena del delito de tortura se ajusta a estándares internacionales: entre 10 y 20 años, pudiendo llegar a un máximo de 30 años en casos de agravantes.

- **Agravantes:** atendiendo a condiciones de vulnerabilidad de la víctima (niños, adultos mayores, mujeres embarazadas), casos de violencia sexual o motivaciones específicas del autor (artículo 27).
- **Atenuantes:** La pena se puede reducir hasta en una tercera parte en caso de brindar información que permita esclarecer los hechos o identificar a otros autores (artículo. 28).

ELEMENTOS DEL DELITO:



Sujeto activo cualificado: participación de servidores públicos o de particulares que participen en la tortura o que la cometan con la autorización, apoyo o aquiescencia de un servidor público (artículo 25).



Dolo necesario: Acción u omisión intencionales, con cualquier finalidad.



Producción de dolores o sufrimientos, físicos o psicológicos, en la víctima. La Ley General no establece un umbral de dolores o sufrimientos para calificar al acto como tortura.

- se considerará como tortura (artículo 24-II) el acto que no necesariamente causa dolores o sufrimientos, pero que “sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la víctima” (ejemplo: aplicación de los denominados “sueros de la verdad”).
- No se considera tortura los dolores o sufrimientos que son consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, o las derivadas del uso legítimo de la fuerza (artículo 19).



La Ley General también considera como tortura la realización de procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pueda otorgarlo (artículo 24-III).

Nota: Esta disposición debe ser interpretada a la luz de las normas protectoras de los derechos de las personas con discapacidad, relativo al apoyo en toma de decisiones y a la no sustitución de la voluntad de dichas personas.

La tortura tiene un estatus de **prohibición absoluta**, por lo que no son procedentes causas de justificación para no sancionar el delito, tales como la obediencia debida (artículo 9) o estados de emergencia (artículo 10).

La Ley General elimina obstáculos para la punibilidad de la tortura:

- La tortura es imprescriptible.
- No son procedentes las amnistías o indultos para personas procesadas o condenadas por el delito de tortura.

La Ley General dispone que los superiores jerárquicos serán considerados autores en los términos de lo previsto en la legislación penal aplicable.

En los casos en que no se distinga si se configura este delito o el de tortura, se deberá llevar a cabo la persecución por este último, en cumplimiento de la obligación internacional de sancionar la tortura.

Delitos vinculados:

- **La omisión de denunciar la tortura por parte del servidor público que tenga conocimiento de los hechos (artículo 30).**
- **El impedir injustificadamente el acceso del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura a los lugares de privación de la libertad (artículo 31).**

V. INVESTIGACIÓN DE LA TORTURA

Las responsables de investigar la tortura son las **FISCALÍAS O UNIDADES ESPECIALIZADAS** al interior de las procuradurías o fiscalías generales de las entidades federativas, que deberán contar con autonomía técnica y operativa. Las fiscalías o unidades especializadas deben ser capaces de llevar a cabo una investigación profesional de acuerdo a lo establecido en el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura.

Estas fiscalías especializadas o unidades deben contar con agentes del Ministerio Público, policías, servicios periciales y técnicos. Todo el personal deberá estar debidamente capacitado y acreditado de acuerdo a la normatividad en materia de seguridad pública y procuración de justicia (artículos 55 y 58).

Por regla general, las entidades federativas son las competentes para investigar la tortura. La Fiscalía Especializada a nivel federal tiene competencia en circunstancias especiales, como cuando está involucrado algún servidor público federal o cuando existe alguna sentencia o decisión de un organismo internacional. Además, la Fiscalía Especializada cuenta con facultades amplias de atracción (artículo 22).

Exclusión de jurisdicción militar: La Ley General establece que todo acto de tortura será competencia de autoridades civiles (artículo 53).

No obstaculización de las investigaciones: La Ley General establece que, además de las medidas cautelares que puedan imponerse a la persona investigada o imputada por delito de tortura, se deberán tomar medidas administrativas, como cambios de adscripción o suspensión temporal, para evitar que el/la servidor/a público/a involucrado interfiera con las investigaciones (artículo 16).

LA LEY GENERAL TAMBIÉN TIPIFICA LOS TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (ARTÍCULO 29). SUS ELEMENTOS SON:



Sujeto cualificado:
únicamente servidores públicos.



Acciones u omisiones intencionales con fines determinados: intimidación, castigo o por motivos discriminatorios.



Conductas delimitadas:
vejar, maltratar, degradar, insultar o humillar a la persona.

¿CÓMO INICIA LA INVESTIGACIÓN DE LA TORTURA? (ARTÍCULO 33)



Denuncia proveniente de cualquier persona.



Vista judicial: Es una modalidad importante de inicio de la investigación, debido a que en muchas ocasiones los jueces son la primera autoridad que tienen conocimiento de hechos de tortura. La Ley General establece que los visitadores judiciales deben dar seguimiento a las vistas ante el Ministerio Público (artículo 54).



De oficio: es obligación internacional del Estado iniciar la investigación de la tortura ante el simple conocimiento de los hechos, sin esperar a que haya denuncia.

PRINCIPIOS DE LA INVESTIGACIÓN DE LA TORTURA:



Independiente



Imparcial



Debida diligencia



Plazo razonable



Participación de la víctima



Carga probatoria de la autoridad



Protección a víctimas

Las víctimas y testigos tienen derecho a contar con medidas de protección, de acuerdo con los principios de la Ley General de Víctimas. Las fiscalías o unidades especializadas también son las principales responsables de brindar protección a las víctimas y testigos, cuando su vida o integridad estén en riesgo.

Las medidas de protección deben otorgarse atendiendo a lo dispuesto en la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.

Protocolo Homologado de Investigación del Delito de Tortura

Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2018³.

Es un instrumento obligatorio para servidores/as públicos/as del ámbito de procuración de justicia de todo el país. Establece los lineamientos, metodología y coordinación de autoridades para asegurar una efectiva y ágil investigación de la tortura.

Protocolo de Estambul

La Ley General establece que los peritajes médico-psicológicos deberán atender lo dispuesto en el Protocolo de Estambul (artículo 36).

No existe ninguna certificación oficial, nacional o internacional, para acreditar formalmente la facultad de una persona para practicar el examen médico-psicológico basado en el Protocolo de Estambul. Las personas especialistas deben recibir una capacitación adecuada y constante, así como contar con supervisión y tener experiencia en la práctica, para acreditar la pericia ante instancias de procuración de justicia u órganos jurisdiccionales.

El Protocolo de Estambul es:

- Un conjunto de lineamientos para la investigación de la tortura, no limitado al examen médico-psicológico.
- Una herramienta para encontrar indicios de la comisión de tortura con la utilización de métodos científicos.
- Una herramienta que debe utilizarse con prudencia y mesura, ya que puede resultar revictimizante para personas que fueron torturadas.

El Protocolo de Estambul NO es:

- El único medio para la investigación de la tortura. Las autoridades deben disponer de otros medios para llevar a cabo una investigación eficaz.
- Una herramienta que pueda determinar que la persona no fue torturada. Lo único que puede hacer el examen médico-psicológico es establecer si los hallazgos son concordantes con lo narrado por la persona, que de no ser concordante no excluye que haya habido tortura.
- Una herramienta 100% efectiva: la eficacia del Protocolo de Estambul puede depender de muchos factores, como el paso del tiempo y las condiciones en las que se practican los exámenes, entre otros.

3. Procuraduría General de la República, Normateca Sustantiva, Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura. Disponible en: https://aplicaciones.pgr.gob.mx/normatecasustantiva/Normateca%20Sustantiva/Prot_Inv_Tortura.pdf

Peritajes médico-psicológicos

Para los peritajes médicos-psicológicos especializados, la Ley General establece:

- Un enfoque diferencial y especializado para la práctica del peritaje.
- El derecho de la víctima a contar con una copia del dictamen pericial.
- La integración a la investigación de dictámenes emitidos por peritos de organismos públicos de protección a los derechos humanos y peritajes independientes.
- El derecho de la víctima a presentar peritajes independientes y que estos sean tomados en consideración en el procedimiento penal.

Documentación oportuna de la tortura:

La Ley General establece la obligación de documentar debidamente lesiones en exámenes practicados por médicas/os legistas tras la detención y al ingresar la persona a centros penitenciarios.

Se establecen las obligaciones de los profesionales en medicina de presentar denuncia en caso de encontrar indicios de tortura y de solicitar la práctica del peritaje médico-psicológico especializado. El no hacerlo podría constituir un delito.

VI. REGISTRO NACIONAL DEL DELITO DE TORTURA

Funciones:

1. Herramienta de investigación: por ejemplo, para un análisis de contexto.
2. Información estadística: permite un mejor conocimiento del fenómeno de la tortura.

El Registro integra bases de datos de:

- Procuradurías y Fiscalías;
- Organismos públicos autónomos de protección a derechos humanos; y
- Comisiones de víctimas.

Además, se integran casos presentados ante organismos internacionales.

Cada entidad federativa debe contar con su registro y la PGR integra todo en el Registro Nacional.

¿QUÉ INFORMACIÓN DEBE CONTENER EL REGISTRO?



- Lugar de los hechos
- Fecha
- Circunstancias generales
- Métodos de tortura empleados
- Posibles autoridades responsables
- Estatus de la investigación criminal
- Información general sobre la víctima

VII. PREVENCIÓN DE LA TORTURA

La Ley General establece algunas medidas de prevención de la tortura, que deben ser complementadas con medidas establecidas en otros ordenamientos, como el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

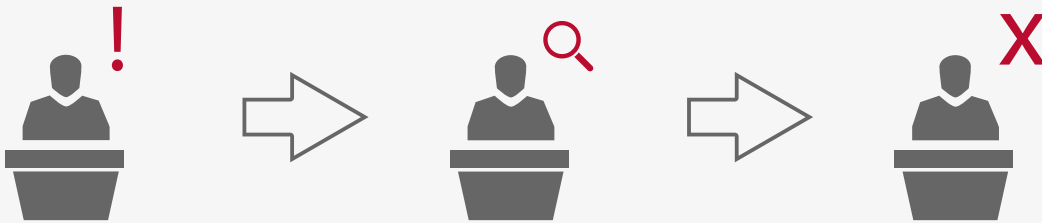
a. Regla de exclusión de pruebas obtenidas bajo tortura u otros malos tratos

Es la exclusión del procedimiento penal de aquellas pruebas que son obtenidas a través de tortura u otros malos tratos, así como de las pruebas obtenidas lícitamente, pero derivadas de aquellas.

Además de ser una consecuencia jurídica procesal, la regla de exclusión es una medida de prevención. De excluirse pruebas obtenidas bajo tortura, se elimina el principal incentivo de la práctica de la tortura en México, que es la obtención de información para ser utilizada en el procedimiento penal.

Las y los agentes del ministerio público y órganos jurisdiccionales son quienes están a cargo de la exclusión de pruebas.

¿CÓMO OPERA LA REGLA DE EXCLUSIÓN ANTE JUECES?



El juez advierte que hay razones fundadas (ciertos datos de prueba) por las que se podría presumir que la prueba deriva de actos de tortura u otros malos tratos.

El juez puede ordenar diligencias e invierte la carga a fin de que la parte acusadora en el procedimiento acredite que la prueba fue obtenida a través de medios legales.

De subsistir las razones fundadas, el juez excluye la prueba.

La exclusión (tortura como violación a derechos humanos) requiere de un estándar probatorio más bajo que el de la responsabilidad penal (tortura como delito).

b. Principio de no devolución

Principio derivado del derecho internacional, por el que queda prohibido devolver de cualquier forma (extraditar, deportar, etc.) a una persona cuando haya razones fundadas para suponer que estaría en peligro de ser sometida a actos de tortura.

c. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Es una instancia encargada de la supervisión permanente y sistemática de todo lugar de privación de libertad en el país, lo que incluye cárceles, centros de detención administrativa y hospitales psiquiátricos, entre otros. Emite informes y recomendaciones a todas las autoridades del país, para prevenir la tortura y otros malos tratos.

El Mecanismo Nacional está adscrito a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuenta con un Comité formado por personas expertas, que orienta y supervisa el trabajo del Mecanismo⁴.

d. Otras medidas de prevención

- Capacitación a servidores públicos para la prevención, investigación y sanción de la tortura.
- Revisión de normas sobre detenciones, interrogatorios, tratamiento de detenidos y normas sobre uso de la fuerza.
- Registro de entrevistas a detenidos mediante medios audiovisuales.

4. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Mecanismo_Nacional_de_Prevencion_de_la_Tortura

