

DIAGNÓSTICO SOBRE EL FENÓMENO DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Mecanismo Interinstitucional de Prevención,
Erradicación y Reparación Integral del Daño por
Actos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles,
Inhumanos o Degradantes de la Ciudad de México

Grupo de Trabajo de Prevención de la Tortura

Agosto 2024



IESIDH

Mecanismo Interinstitucional de Prevención, Erradicación y Reparación Integral del Daño por Actos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Ciudad de México

A. Integrantes:

- I. Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México;
- II. Subsecretaría de Gobierno de la Ciudad de México;
- III. Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México;
- IV. Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México;
- V. Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México;
- VI. Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México; y
- VII. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México.

B. Invitadas permanentes

- I. Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México;
- II. Poder Judicial de la Ciudad de México;
- III. Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Ciudad de México;
- IV. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; y
- V. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

C. Organizaciones de la sociedad civil

- I. Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social, A.C.; y
- II. Colectivo contra la Tortura y la Impunidad.

Directorio

Mtro. Martí Batres Guadarrama

Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Mtro. Ricardo Ruíz Suárez

Secretario de Gobierno de la Ciudad de México

Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México

Licda. Roxana Stacey Lázaro Aguirre

Subdirectora de Asuntos Especiales de la Subsecretaría de Gobierno

Mtro. Aarón Garduño Jiménez

Director General de la Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos

Lic. Marco Antonio Bravo Bedolla

Subdirector de Diseño y Seguimiento Participativo de Políticas de Derechos Humanos

Mtra. Mayra Arredondo Campos

Subdirectora de Orientación de Políticas de Derechos Humanos

Coordinación: Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Elaboración e investigación: Joseph Alan Medina Reyes

Revisión: Aarón Garduño Jiménez

Diseño editorial: Ana Karen García Quiñonez

Agradecimientos

La Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos agradece a las siguientes instituciones, órganos autónomos y organizaciones de la sociedad civil por sus valiosas aportaciones al presente Diagnóstico. De igual manera, reconocer la voluntad para generar acciones en materia de prevención que atiendan y combatan este grave fenómeno.

1. Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México;
2. Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México;
3. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México;
4. Poder Judicial de la Ciudad de México;
5. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; y
6. Documenta, Análisis y Acción para la justicia Social, A.C.

Presentación

El Sistema Integral de Derechos Humanos (SIDH) es el instrumento para la concertación, el establecimiento y seguimiento de acuerdos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Cabildo, los Organismos Autónomos, las Alcaldías, las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Instituciones de Educación Superior ubicadas en la Ciudad, acorde con el artículo 5 de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en febrero de 2017.

Tiene como fin coadyuvar para que todo proceso de planeación y acción gubernamental contribuya a la realización de uno o varios derechos humanos. Tiene entre sus herramientas la elaboración de Diagnósticos y del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, así como el monitoreo para su cumplimiento efectivo.

La Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 2 de diciembre de 2019, señala que la Instancia Ejecutora es un órgano desconcentrado de carácter técnico especializado, para dar cumplimiento a los fines del Sistema, a efecto de asegurar la progresividad de los derechos humanos. Coadyuva y promueve la participación de entes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, academia, personas especialistas y personas titulares de derechos humanos para la construcción de políticas públicas.

En tanto, el Gobierno de la Ciudad de México, consiente de la necesidad de garantizar el derecho a la integridad, combatir el fenómeno de la tortura, y en cumplimiento a la recomendación 14/2014 de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, diseñó el Mecanismo Interinstitucional de Prevención, Erradicación y Reparación Integral del Daño por Actos de Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, instalado en enero de 2022.

En ese marco, se identificó la necesidad de desarrollar un diagnóstico actualizado sobre el fenómeno de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en la Ciudad de México, que por un lado, visibilice las áreas de oportunidad que persisten en el Sistema de Justicia de la Ciudad de México, y por otro, exponga los desafíos vigentes e impactos para las víctimas que sufren estos actos.

El presente Diagnóstico se suma a los esfuerzos que ha efectuado el Gobierno de la Ciudad de México para combatir este lacerante fenómeno. Busca aportar elementos para guiar el diseño de políticas públicas encaminadas a prevenir este condenable fenómeno.

Índice	Pág.
Siglas y acrónimos	1
Glosario	2
I. Introducción	4
I.I Metodología	5
II. Marco Normativo	8
II.I Internacional	8
II.II Nacional	10
II.III Local	12
III. Elementos constitutivos de la tortura	14
III.I Intencionalidad	14
III.II Que cause dolores y sufrimientos físicos o mentales	14
III.III Finalidad	15
III.IV Sujeto activo	15
IV. Situación nacional	14
IV.I Otros contextos que dificultan la erradicación de la tortura	20
a) Impunidad	20
b) Corrupción	20
c) Contextos de percepción de la tortura	21
d) Discriminación	21
IV.II Avances nacionales y retos vigentes	22
V. Situación local	26
V.I Análisis de las Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) del periodo 2015-2023	28
V.II Instancias de la Ciudad de México involucradas en la prevención, investigación, erradicación y reparación de la tortura	33
a) Sistema Penitenciario	34
1. Factores de riesgo que pueden propiciar actos de tortura en el sistema penitenciario	37
b) Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJ)	38
c) Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC)	42
d) Poder Judicial de la Ciudad de México (PJCDMX)	48
e) Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México (CEAVI)	51
f) Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México (CEJUR)	54

VI. Salvaguardas para la prevención de la tortura	57
a. Derecho a ser informados de las razones de la detención	57
b. Derecho a ser informados de los derechos que gozan	58
c. Derecho a que se registre la detención	59
d. Derecho a comunicar sobre la privación de libertad a un familiar o a una tercera persona	60
e. Derecho a requerir y tener acceso inmediato a personal médico	61
f. Derecho a ser llevados ante un juez o jueza	62
g. Derecho a la asistencia legal	63
VII. Impactos diferenciados de la tortura	65
VII.I Personas privadas de libertad	65
VII.II Personas de la diversidad LGBT	66
VII.III Mujeres	67
VII.IV Personas jóvenes	68
VII.V Personas indígenas	70
VIII. Mecanismo Interinstitucional de Prevención, Erradicación y Reparación Integral del Daño por actos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Ciudad de México	71
VIII.I Integración	71
VIII.II Grupos de Trabajo	73
IX. Consideraciones para avanzar en la prevención de la Tortura	74
IX.I Prevención	75
Conclusiones	77
Referencias	79
Bibliografía	82

Tablas

1. Comparativo entre las encuestas de la ENPOL 2016 y 2021.
2. Recomendaciones de la CDHCM sobre tortura (periodo 2015-2023).
3. Número de puntos recomendatorios por institución por materia.
4. Total de puntos recomendatorios por materia.
5. Capacidad instalada de los centros penitenciarios en la Ciudad de México a abril de 2023.
6. Carpetas de investigación con denuncia a recibir con detenido 2018.
7. Carpetas de investigación iniciadas por el delito de tortura entre 2016 y 2023.
8. Sentencias dictadas por el delito de tortura por el poder judicial de la Ciudad de México en el periodo 2016-2023.
9. Comparativo trimestral de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) Percepción de inseguridad en el primer y segundo trimestre de 2023.
10. Comparativo trimestral de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) Percepción de inseguridad en el tercer y cuarto trimestre de 2023.
11. Estudios realizados por el Poder Judicial para la posible determinación de tortura en el periodo 2015-2022.
12. Asesoría jurídica victimal realizada por la CEAVI durante 2022.
13. Atenciones en materia de asesoría jurídica en la etapa de investigación inicial realizadas por la CEAVI.

Gráficas

1. Tasa de delitos más frecuentes por cada 100,000 habitantes para la población de 18 años y más en la Ciudad de México 2021-2022.
2. Cifra negra de delitos 2012-2022.



IESIDH

Siglas y acrónimos

CAT. Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas

CCT. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

CDHCM. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

CEDH. Corte Europea de Derechos Humanos

CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIPST. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CNPP. Código Nacional de Procedimientos Penales

ENADIS. Encuesta Nacional sobre Discriminación

ENPOL. Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad

ENSU. Encuesta Nacional de Seguridad Urbana

IESIDH. Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

MNTP. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

OEA. Organización de los Estados Americanos

ONU. Organización de las Naciones Unidas

RENADET. Registro Nacional del Delito de Tortura

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación

SPT. Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura

TEDH. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Glosario

Centro Penitenciario. Instituciones encargadas de albergar, custodiar y asistir a aquellas personas puestas a disposición por la autoridad judicial, ya sea por reclusión preventiva, tratándose de procesos penales o prisión punitiva de sentenciados para el cumplimiento de las penas.

Derecho a la Integridad Personal. Derecho de toda persona a que se respete su integridad en sus dimensiones física, psicológica y moral, cuya protección encierra la prohibición absoluta de la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Implica evitar todo tipo de acciones que pudiera afectar o lesionar la dignidad e integridad, aun cuando las personas se encuentren bajo la protección del Estado, incluyendo a las personas privadas de la libertad.

Detención arbitraria. Se presenta cuando una autoridad priva de la libertad a una persona sin las bases legales que la justifiquen. Además, involucra elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad, así como también el principio de las garantías procesales.

Dignidad. Es la condición y base de todos los derechos humanos y para el derecho a la integridad personal de manera específica, es el interés principal protegido jurídicamente frente al delito de tortura.

Enfoque diferencial y especializado. Reconocimiento de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad al aplicar la Ley, 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 por las mismas, requieran de una atención especializada.

Garantías de no repetición. Acciones que el Estado adopta con el fin de evitar que las personas acreditadas como víctimas vuelvan a sufrir vulneración a sus derechos humanos y para contribuir a prevenir o evitar la realización de actos de la misma naturaleza a otras personas.

Intencionalidad. Es el acto realizado deliberadamente con el fin de causar un daño físico o psicológico a la persona, lesionando de esa manera su integridad personal; es uno de los elementos constitutivos de tortura (los otros son que cause sufrimientos físicos o mentales, y que se cometa por un agente del Estado con determinado fin o propósito)

Lugar de privación de libertad. Establecimientos, instalaciones o cualquier otro espacio o sitio en control de las autoridades en donde se encuentran o pudieran encontrarse personas en privación de la libertad, con o sin una orden, medida cautelar o sentencia de una autoridad. También serán considerados los establecimientos, instalaciones o cualquier otro sitio administrado por particulares, por determinación de la autoridad o con su consentimiento expreso o tácito.

Prevención de la tortura. Adoptar e implementar medidas legislativas, administrativas, políticas, judiciales o de otra índole para evitar que ocurran actos de tortura y otras formas de tratos crueles.

Prevención directa (mitigación). Tiene como objetivo prevenir que ocurra la tortura reduciendo los factores de riesgo y eliminando las posibles causas. Esta intervención se produce antes de que se produzca la tortura y su finalidad es abordar las raíces de las causas que pueden dar lugar a la tortura y los tratos crueles; se caracteriza por la formación, educación y monitoreo periódico de los lugares de detención. La prevención directa mira a lo lejos y su objetivo, a largo plazo, es crear un entorno en el que sea improbable que ocurra la tortura.



Prevención indirecta. Tiene lugar después de que ya hayan ocurrido casos de tortura o tratos crueles y se centra en evitar la repetición de esos actos. Para ello, el objetivo de la prevención indirecta es convencer a los torturadores potenciales, mediante la investigación y documentación de los casos ocurridos, la denuncia, el enjuiciamiento, la comparecencia en juicio y el castigo de los autores, así como la reparación a las víctimas, de que la tortura se paga a un “precio mayor” que los posibles “beneficios” que pueda reportar.

Privación de la Libertad. Cualquier acto en el que se limite a una persona de su libertad, ya sea por una retención, detención, presentación, aprehensión, internamiento, aseguramiento, encarcelamiento o custodia, por parte de alguna autoridad.

Protocolo de Estambul. Es un Manual que contiene una serie de directrices y principios internacionales, a fin de orientar a los Estados a realizar una eficaz documentación e investigación de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Reparación Integral del Daño. Conjunto de medidas que se determinarán e implementarán a favor de la víctima, de acuerdo con la acreditación del daño cometido por el hecho victimizante; que deberá ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuírseles y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos.

Tortura. Todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también 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, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos referidos anteriormente.

Trato cruel o inhumano. Sufrimiento físico o mental, ya sea deliberadamente o por negligencia, en donde una persona funcionaria pública está implicada directa o indirectamente. Sin embargo, el elemento deliberado no es imprescindible para que un acto pueda ser calificado como cruel o inhumano.

Trato degradante. Consiste en la intencionalidad de humillar o degradar a la persona, lo que crea en las víctimas sentimientos de temor, angustia e inferioridad, que quebrantan su resistencia física o moral. Un trato degradante no recae en la severidad del dolor.

Víctima. Persona que haya sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos.

Víctima indirecta. Familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

I. Introducción

La tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes tienen profundas consecuencias sociales, culturales y políticas, además de constituir una grave violación a los derechos humanos. A nivel individual destruye la personalidad de las víctimas y transgrede su dignidad, deja secuelas que afectan en diversos grados su capacidad física, mental y emocional. A nivel colectivo afecta a familiares o aquellas personas que tienen una relación inmediata con la víctima, reduce la confianza hacia las instituciones, y genera una sensación de vulnerabilidad y miedo frente a la posibilidad de sufrir estos actos.

El derecho a no ser sometido a tortura es una norma de carácter *ius cogens*, es decir, no se puede justificar bajo ninguna circunstancia, aunque se trate de eventos críticos como inestabilidad política, estado de guerra o cualquier otra emergencia. Esa prohibición es igualmente aplicable a los malos tratos.

El presente diagnóstico fue elaborado para contar con un documento que abordara la situación e implicaciones de la tortura en la Ciudad de México, destacando al mismo tiempo los avances normativos y de políticas públicas realizadas para su combate. El diagnóstico enfatiza el enfoque de prevención, cuya aplicación resulta fundamental para erradicar la tortura, enmarcado en el compromiso de continuar adoptando una estrategia interinstitucional que permita prevenirla, sancionarla y erradicarla.

Se analiza el contenido que implica la prohibición de la tortura y las obligaciones del Estado, es decir, prevenir, investigar, sancionar y reparar actos de tortura y malos tratos, así como la adopción de medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole. Lo anterior, a la luz de los instrumentos internacionales, nacionales y locales de derechos humanos.

La evolución normativa internacional sobre la prohibición de la tortura ha ido de la mano con su adopción a nivel nacional, sin embargo, se requieren otras acciones para erradicar el fenómeno, en el sentido de que sus causas no se limitan solamente a la perspectiva jurídica. Entran en consideración factores sociales, culturales y políticos, así como obstáculos estructurales que complejizan el combate a la problemática.

Posteriormente, se realiza una caracterización de las instituciones de la Ciudad de México que tienen atribuciones en la prevención, investigación, sanción y reparación integral del daño por actos de tortura. Son revisadas de manera general algunas teorías de la administración pública que contribuyen a explicar con otros elementos analíticos el actuar de las instituciones y su vinculación con estos actos, entendiendo que ésta no se limita a la violencia física, sino al sufrimiento psicológico o angustia moral.

Por ejemplo, la CIDH ha establecido que, de acuerdo a las circunstancias de cada caso en particular, algunas agresiones infligidas a una persona pueden calificarse como torturas, particularmente los actos que han sido preparados y realizados deliberadamente para afectar su resistencia psíquica.

También se visibilizan los impactos diferenciados de los actos de tortura sobre aquellos grupos que tienen mayor riesgo de sufrirla, ya sea por su color de piel, edad, creencia religiosa, grupo étnico, opinión política o de otra índole, origen social, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, estado de salud, situación económica o pertenencia a una comunidad indígena.

Se dedica un capítulo al análisis y descripción de las principales salvaguardas para la prevención de la tortura, relativas a aquellas medidas obligatorias, tanto legales como procesales, que buscan proteger a las personas que se encuentran en detención policial o privadas de su libertad, en concordancia con los



estándares internacionales. Se trata de garantías importantes para avanzar en la prevención.

Finalmente, se describen elementos que pueden servir como guía general para ser reforzadas por las instituciones de la Ciudad de México en materia de prevención, los cuales podrán integrarse posteriormente a otros instrumentos programáticos como el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, planes institucionales, políticas públicas o como parte de las acciones que sean diseñadas desde el Mecanismo Interinstitucional.

I.I. Metodología

El Diagnóstico se construyó metodológicamente en tres fases, mediante la recolección, sistematización y análisis de información cuantitativa y cualitativa, que permitirán tener una aproximación del fenómeno de la tortura, tanto a nivel internacional, como nacional y local. Lo anterior a la luz de los principios y estándares normativos que han sido desarrollados desde el derecho internacional de los derechos humanos. El documento diagnóstico resalta la importancia del enfoque de prevención de la tortura, especialmente en la garantía de las salvaguardas legales y procesales de las personas detenidas.

Además de la obtención de información documental, se realizaron solicitudes de acceso a la información pública mediante la Plataforma Nacional de Transparencia a las siguientes instituciones; Fiscalía General de Justicia; Poder Judicial; Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, todas de la Ciudad de México, a fin de reunir información pública actual sobre la temática.

Los criterios para la recolección, sistematización y análisis de la información fueron seleccionados con base en el enfoque de prevención del diagnóstico, así como de su estructura, que permitió caracterizar y analizar las situaciones, obstáculos y prácticas dadas en el nivel local. De igual manera, desde una perspectiva de las atribuciones y competencias institucionales de las instituciones de gobierno involucradas.

El documento incluye un breve marco conceptual sobre la definición de la tortura y los malos tratos, a la luz de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Asimismo, un glosario con los principales conceptos asociados a la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, como un insumo de referencia y apoyo.

Objetivo general

Analizar el fenómeno de la tortura y los malos tratos a nivel local para identificar aquellas situaciones y riesgos en las que se da la incidencia de la tortura y los malos tratos y cómo afectan el goce efectivo de los derechos humanos, relacionados con la dignidad y la integridad.

Objetivos particulares

- Detectar los patrones, entornos y condiciones bajo los cuales se cometen actos de tortura a partir del análisis de las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en el periodo 2015-2023.
- Visibilizar las salvaguardas legales y procesales para la prevención de la tortura.
- Proporcionar insumos para implementar acciones en el marco del Mecanismo de Prevención, erradicación y Reparación Integral del Daño por actos de tortura.
- Identificar avances en la prevención, investigación, reparación y erradicación de la tortura y los malos tratos.
- Identificar retos vigentes para la prevención, investigación, reparación y erradicación de la tortura y los malos tratos.

Temporalidad y alcance

Por lo que se refiere a la temporalidad, se accedieron a las fuentes disponibles más actualizadas, a partir de 2015, considerando a la vez información de periodos previos a esa fecha, a fin de comparar o contrastar avances y retrocesos en el tiempo.

Los alcances del diagnóstico están relacionados con la descripción y análisis del panorama en que se inserta el uso de esta práctica y en el vínculo entre la prevención y el cumplimiento de las obligaciones en la materia, ofreciendo elementos que pueden ser tomados en cuenta para el diseño e implementación de políticas públicas. El trabajo no ahonda exhaustivamente sobre la concepción jurídica de la tortura en los diferentes sistemas regionales de derechos humanos.

Fases del proceso

Se formuló en tres fases, siendo las primeras dos de tipo documental. En la primera se identificaron y revisaron los instrumentos internacionales de derechos humanos, haciendo énfasis en aquellos que recojan de manera explícita la prohibición de la tortura, el respeto al derecho a la integridad y las obligaciones específicas derivadas de dicha prohibición. Se consideraron los estándares en la materia, así como los criterios jurisprudenciales más relevantes de la CIDH y la CEDH.

De igual forma, la primera fase tomó en cuenta información de las visitas, observaciones e informes que la Relatoría Especial sobre la Tortura, el Comité contra la Tortura y el Subcomité para la Prevención de la Tortura, todos de las Naciones Unidas que han dirigido y formulado al Estado mexicano el avance en el cumplimiento de sus obligaciones en la materia. Lo señalado, a fin de contar con una perspectiva de la situación nacional, particularmente desde 2014.

La segunda fase consistió en la recopilación de diversas fuentes de información gubernamental, académica, periodística, informes de organizaciones de la sociedad civil y colectivos nacionales, así como los informes de los órganos constitucionales autónomos de México de defensa de los derechos humanos que ofrezcan un panorama general del fenómeno en la Ciudad de México.

La tercera fase se centró en la revisión y análisis de recomendaciones emitidas por la CDHCM durante el periodo 2015-2023, así como de solicitudes de acceso a la información a distintas instancias, con la finalidad de allegarse de información actualizada sobre el estado del fenómeno en la ciudad, los patrones de su comisión, las dificultades para su erradicación y los retos en materia de prevención, investigación,



sanción y reparación integral.

Lo anterior resultó útil para el desarrollo de matrices sobre las recomendaciones del periodo 2015-2023, con el objetivo de generar estadísticas relacionadas con los puntos recomendatorios, el total de éstos, total por institución y por tipo de obligación (prevención, investigación, sanción o reparación integral del daño), para evidenciar la incidencia de la tortura en la Ciudad de México, de acuerdo a las instituciones que intervienen y a los factores que la propician.

Durante el desarrollo del diagnóstico se monitoreó la información que surgió sobre el fenómeno de la tortura en México y en la capital, que igualmente fue considerada para su elaboración.



IESIDH

II. Marco Normativo

La comunidad internacional dispone de diversos instrumentos que prohíben la tortura, tanto de carácter general, como específico. Se trata de instrumentos que varían en su naturaleza, alcance y efectos jurídicos, pero que contienen elementos mínimos que los Estados deben garantizar respecto a la tortura.

Por su parte, México también ha desarrollado normativa que prohíbe y sanciona los actos de tortura, pues parte de las obligaciones que el Estado Mexicano adquiere, es a través de los Tratados Internacionales de los cuales es Parte.

II.I Internacional

a) Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración, adoptada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas establece por primera vez los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo. En su artículo 5 mandata que “Nadie será sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

b) Convención Americana sobre Derechos Humanos

Reconoce que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral, y a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Igualmente, que toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano

c) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención Belém Do Pará”

Adoptada en 1994, establece que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica, que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende a la tortura, entre otros.

Asimismo, reconoce que todas las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros, el derecho a no ser sometidas a tortura.

d) Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984

Define a la tortura como “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán tortura los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”.



Su Protocolo Facultativo de 2022 también establece que “la prevención efectiva de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes requiere educación y una combinación de diversas medidas legislativas, administrativas y judiciales de otro tipo”, y que “los esfuerzos por erradicar la tortura deben concentrarse ante todo en la prevención”. Esos deberes del Protocolo Facultativo ponen énfasis en las visitas a los lugares de detención.

e) Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, 1985

Define a la tortura como “todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también 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, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas.

f) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966

Dispone en su artículo 7 que ninguna persona “será sometida a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”. Además, en su artículo 10 se estipula que: “Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

g) Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul), 2022

Proporciona las directrices sobre cómo investigar y documentar si una persona ha sido torturada. Incorpora estándares internacionales; así como elementos de guía para que los Estados implementen de manera efectiva sus obligaciones en materia de prevención y lucha contra la tortura.

h) Principios sobre la Entrevista Eficaz para las Investigaciones y la Recopilación de Información (Principios Méndez), 2021

Principios que se sugiere aplicar en todas las entrevistas realizadas por las personas funcionarias encargadas de la recopilación de información, como la policía, los servicios de inteligencia, las autoridades militares, administrativas u otras personas que actúen a título oficial.

Contribuyen a reducir la tortura y los malos tratos y garantizar mejores resultados en las investigaciones.

i) Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela), 2015

Son reglas de aplicación general. La regla 1 establece que “Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contra los cuales se habrá de proteger a todos los reclusos, y no podrá invocarse ninguna circunstancia como justificación en contrario. Se velará en todo momento por la seguridad de los reclusos, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes”.



II.II Nacional

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 1 establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución establece¹.

Dicha prohibición también constituye un derecho humano reconocido, principalmente en los artículos 19, 20 y 22 de la Constitución. Sobre esta referencia, el artículo 20 es relevante en el sentido de que el proceso penal será acusatorio y oral, describiendo los derechos de toda persona imputada.

b) Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 2017

La Ley distribuye las competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para prevenir, investigar, juzgar y sancionar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Establece los tipos penales de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; así como sus sanciones.

También fortaleció al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNTP), instancia de prevención creada en 2007, encargada de la supervisión de los lugares de privación de la libertad en todo el territorio mexicano. Amplió sus facultades, emanadas del Protocolo Facultativo, para prevenir que las personas privadas de la libertad sufran actos la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

c) Ley Nacional de Ejecución Penal, 2016

Se diseñó para buscar una transformación del sistema penitenciario y garantiza la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Reconoce las restricciones a las medidas disciplinarias en el sistema penitenciario, prohibiendo imponer medidas que impliquen tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el encierro en celda oscura o sin ventilación y el aislamiento indefinido o por más de quince días continuos.

d) Ley Nacional del Registro de Detenciones, 2019

Regula la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad.

El Registro tiene por objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada. Consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o

¹ Este reconocimiento se derivó de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011 que implicó un nueva forma de organizar el aparato gubernamental del gobierno federal y gobiernos estatales, órganos legislativos, tribunales y en general todo el órgano público, autoridad o persona funcionaria, a fin de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas.



del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico, respectivamente. Es administrado y operado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Otros instrumentos nacionales:

a) Código Nacional de Procedimientos Penales, 2014

Establece las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, a fin de esclarecer los hechos, garantizar la presunción de inocencia, garantizar que las personas culpables no queden impunes y que se repare el daño.

b) Registro Nacional del Delito de Tortura, 2021

Es un instrumento operado y administrado por la Agencia de Investigación Criminal a través del Centro Nacional de Planeación en coordinación con la Fiscalía General de la República, con fines estadísticos sobre el fenómeno de la tortura en México, también representa una herramienta de investigación para las fiscalías especializadas en este delito.

Su objetivo es proporcionar información que permita un estudio de las circunstancias de los hechos denunciados y que las fiscalías competentes realicen un análisis de contextos y patrones sistematizados en la comisión del delito de tortura de acuerdo con los lugares, las circunstancias, métodos, agentes involucrados y la manera en que estos factores impactan en el suceso que investigan.

El 15 de diciembre de 2021 se emitieron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos de Operación del Registro Nacional del Delito de Tortura, el cual integra los datos proporcionados por los registros de la Fiscalía General de la República; las Fiscalías o Procuradurías de las entidades federativas; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos públicos de protección de los Derechos Humanos de las entidades; y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las Comisiones de Atención a Víctimas de las entidades.

c) Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura, 2018

El Protocolo, emitido por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, reconoce que la investigación del delito de tortura, es uno de los principales retos que aún prevalecen en el sistema de justicia de la Nación, cuya demanda para el fortalecimiento de capacidades institucionales se dio en el marco del cambio del sistema jurídico mexicano y de la transición del sistema penal inquisitorio hacia el acusatorio.

Establece la obligación de implementar dicho instrumento en todas las instituciones de procuración de justicia para investigar y perseguir el delito de tortura, así como establecer políticas de actuación y procedimientos apegados a los estándares internacionales de derechos humanos, para que sirvan como guía en las distintas etapas del procedimiento penal, que aseguren una investigación exhaustiva de los hechos y la no revictimización de la persona.

d) Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual cometida en contra de Mujeres, 2015

Fue instalado en septiembre de 2015 como un espacio de intercambio en el que participan dependencias federales y organizaciones de la sociedad civil. Tiene entre sus objetivos emitir conclusiones sobre los casos revisados, así como monitorear y dar seguimiento a casos de mujeres denunciantes de tortura sexual, con especial énfasis en los casos de mujeres en



reclusión, con el fin de salvaguardar su integridad física y psicológica.

Los lineamientos para la operación del Mecanismo fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 24 de marzo de 2023. Establecen su organización y funcionamiento.

II.III Local

a) Constitución Política de la Ciudad de México, 2017

Reconoce el derecho a la integridad, el derecho de acceso a la justicia, y el derecho de las personas privadas de su libertad a no ser torturadas ni víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes.

b) Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, 2019

Reconoce el derecho a la integridad personal, que incluye la protección contra la tortura, las penas y tratos crueles, inhumanos y degradantes. De igual forma, establece que toda persona privada de su libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

c) Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, 2019

Señala la obligación de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana de abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad ciudadana, urgencia de las investigaciones o cualquier otra.

d) Código Penal para el Distrito Federal, 2002

Sanciona el delito de tortura, imponiendo las sanciones penales a la persona servidora pública que, en el ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, inflija a una persona dolores o sufrimientos, ya sean físicos o mentales, incluida la violencia sexual, con fines de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier otro fin. Establece que el delito de tortura es imprescriptible.

Otros instrumentos locales:

a) Registro de Víctimas de la Ciudad de México

Entró formalmente en funcionamiento en enero de 2020, el cual permite integrar, consolidar y desarrollar toda la información sobre el ingreso y registro de las personas víctimas de delitos y de violaciones graves a derechos humanos. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México es la encargada de operar y administrarlo.

b) Mecanismo Interinstitucional de Prevención, Erradicación y Reparación Integral Del Daño por Actos de Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Ciudad de México.

Fue creado el 17 de diciembre de 2021, mediante la publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del “Acuerdo por el que se crea el Mecanismo Interinstitucional de Prevención, Erradicación y Reparación Integral del Daño por Actos de Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Ciudad de México.

Es un espacio de coordinación entre autoridades de gobierno señaladas en las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en materia de tortura, los poderes legislativos y judicial, organismos autónomos y organizaciones de la sociedad civil para la generación y fortalecimiento de acciones que abonen a la prevención, erradicación y reparación integral del daño por estos actos.

c) Lineamientos de Operación del Mecanismo Interinstitucional de Prevención, Erradicación y Reparación Integral Del Daño por Actos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Ciudad de México.

Se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México en mayo de 2022 como el ordenamiento que establece la organización y el funcionamiento del Mecanismo. Define las atribuciones y crea las bases para la adecuada coordinación y vinculación entre las autoridades que lo integran.

III. Elementos constitutivos de la tortura

Los instrumentos internacionales, mediante el cual los Estados firmantes asumen compromisos y obligaciones, se rigen por el Derecho Internacional. Desde diferentes tratados y convenciones, se han establecido una serie de elementos comunes para que un acto sea constitutivo de tortura, aún con las diferencias conceptuales e interpretativas.

III.I Intencionalidad

Requiere del dolo en la acción de quien la comete, en otras palabras, los actos cometidos son deliberadamente infligidos en contra de la víctima y no producto de una conducta imprudente, accidente o caso fortuito. La intencionalidad es un elemento común en las convenciones internacionales, y ha sido interpretado por diferentes órganos internacionales.

La CIDH ha dicho que, para satisfacer este elemento, debe existir una intención del agente del Estado, excluyendo la posibilidad de considerar como tortura un acto que sea resultado de la negligencia grave o del caso fortuito. Sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2001) ha señalado que existe tortura en casos en los que el autor, aún sin intención de causar daño, era consciente de la vulnerabilidad especial de la víctima. Ello no impide, en todo caso, que la ausencia de intencionalidad pueda ser un factor relevante a tener en cuenta a la hora de evaluar los daños y perjuicios para compensar debidamente a la víctima.

III. II Que cause dolores y sufrimientos físicos o mentales

Hay una diferencia conceptual entre las definiciones de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT) y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST) sobre la intensidad de las penas o sufrimientos. La primera señala la necesidad de que sean graves, mientras que la segunda no especifica la intensidad en el grado de sufrimiento que se requiere para que un acto de tortura pueda acreditarse, por lo tanto, es necesario que una autoridad competente revise cada caso, en razón del principio pro persona.

Por ejemplo, la CIDH puntualizó en el caso *Bueno Alves Vs. Argentina* (2007) que, ante la severidad del sufrimiento padecido, se debían tomar en cuenta las circunstancias específicas de cada caso, teniendo en cuenta factores endógenos y exógenos. Los primeros se refieren a las características del trato, tales como la duración, el método utilizado o el modo en que fueron infligidos los padecimientos, así como los efectos físicos y mentales que éstos tienden a causar. Los segundos remite a las condiciones de la persona que padece dichos sufrimientos, entre ellos la edad, el sexo, el estado de salud, así como otra circunstancia de carácter personal.

En cuanto al sufrimiento, la propia CIPST reconoce que se puede considerar tortura en casos en los cuales no exista dolores físicos o angustia psíquica, pero se apliquen métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental.

En ese mismo sentido, Nash Rojas (2008) destaca que la CIDH ha analizado el umbral de sufrimiento de la víctima, atendiendo primero criterios objetivos que determinan los hechos del caso, así como a criterios subjetivos, es decir, aquellos propios de la condición de la víctima. Con este análisis se pone



en evidencia las diferencias que existen entre cada persona y deja de lado el hecho de ajustarse a un estándar abstracto o neutral, reconociendo las particularidades individuales y las desigualdades en torno a tales actos.

III.III Finalidad

Se refiere a que el acto sea cometido con determinado fin o propósito. La CCT señala como una finalidad obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, mientras que la CIPST señala como fin la investigación criminal, intimidación, medida preventiva, pena o cualquier otro.

Así, para la finalidad de obtener información o una confesión, la conducta de una persona funcionaria de gobierno se dirige a que la persona bajo su responsabilidad se declare culpable, contra sí mismo o que aporte información falsa. Esta conducta puede suceder en cualquier proceso o etapa del sistema de justicia.

Frente a la finalidad de castigar, la persona funcionaria pública pretende hacerlo por cualquier hecho que haya o se sospeche que haya cometido la persona. Esta no necesariamente puede justificarse con que el hecho que se pretende castigar con la tortura, sea delictivo o ilícito.

En lo referente a la finalidad de intimidación o coacción, las acciones desplegadas por la persona funcionaria pública están encaminadas a que, mediante amenazas o coerción, la víctima realice o se abstenga de hacer cualquier tipo de acción.

Tales elementos no son cerrados para determinar de la existencia de tortura. La CIDH afirma que “a los efectos del análisis, es irrelevante la intención o motivación del agente que materialmente haya violado los derechos reconocidos por la Convención (...). Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente” (2008).

III. IV El sujeto activo

Los sujetos activos², son aquellas personas que realizan funciones públicas del Estado, o sea, una persona servidora pública o un particular con aquiescencia del agente del Estado. La CCT señala expresamente en su definición la necesidad de que la tortura sea cometida por personas servidoras públicas. Así, el sujeto activo debe ser una persona que pertenezca a las instituciones públicas del Estado que, actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan.

Sin embargo, ¿Qué pasa cuando la tortura es cometida por particulares y no por personas funcionarias públicas? En este caso, el sujeto activo que no se encuentre realizando funciones públicas, podría ser cualquier persona. Sobre esta cuestión, la CIPST incorpora como responsables del delito de tortura a particulares que, a instigación de los funcionarios o empleados públicos ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices³.

² El sujeto activo de la tortura es una persona servidora pública, es decir, se trata de una persona que pertenece a las entidades públicas del Estado, por lo que excluye a los particulares, aun cuando ellos pudieran llevar a cabo actos de tortura en vertientes física o moral.

³ Establecido en su artículo 3º, apartado b.

De esta manera, y bajo esos supuestos, la tortura cometida por particulares es posible, sin embargo, para los casos que no cumplan con la participación, cualquiera que sea, de una persona funcionaria pública, seguiría siendo responsabilidad del Estado impedirlo.

IV. Situación nacional

La tortura tiene consecuencias en dos dimensiones: como delito y como violación a derechos humanos. El primero implica que las autoridades están obligadas a iniciar una investigación por denuncia de tortura de la presunta víctima, deslindar responsabilidades por su comisión o procesar penalmente a las personas responsables. Por otro lado, toda violación de derechos humanos requiere el esclarecimiento de los hechos, así como la solicitud de una sanción de las personas responsables y de una reparación integral a las víctimas.

Diversos informes de organismos internacionales, nacionales y organizaciones de la sociedad civil han señalado que la tortura se presenta como un fenómeno recurrente en los distintos ámbitos de actuación del Estado mexicano, sobre todo en el sistema de justicia penal, derivado de la investigación y persecución de delitos, así como en contextos de privación de libertad⁴. Lo anterior, a pesar de que el país ha realizado reformas legales para dar cumplimiento a los compromisos, como Estado Parte, de los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos que prohíben la tortura.

Durante su visita en 2014, Juan Méndez, Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, subrayó que la tortura en México ocurre desde la etapa de detenciones⁵, y hasta la puesta a disposición de la justicia. La visita significó una evaluación sobre la situación de la tortura y los malos tratos en el país. Si bien reconoció la compleja situación de seguridad pública por la que se atravesaba, concluyó que la tortura y los malos tratos eran generalizados. En materia de prevención, el informe recomendó medidas para garantizar la adecuada aplicación de salvaguardas, a pesar de los avances normativos existentes⁶ (párr. 21).

Posteriormente, la visita del Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU en 2016, concluyó que el empleo de la tortura tenía un “carácter habitual y se recurría a ella como un recurso más en las investigaciones criminales, siempre disponible cuando el desarrollo de éstas la requería”. Coincide también con las observaciones del Comité Contra la Tortura de la ONU de 1993 y 2001, en donde señaló que los casos de tortura notificados no eran casuales ni se habían producido en un solo lugar o momento determinado, sino observaba elementos de hábito, generalidad y finalidad determinada, por lo menos en una parte importante del territorio del país, enfatizando al mismo tiempo que, si bien la tortura podía revestir un carácter sistemático, no necesariamente se debía a la intención directa de un gobierno.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha identificado que los actos de tortura no solo tienen el fin de obtener material incriminatorio, sino se utiliza como castigo personal, intimidatorio o como medida preventiva (2015). Dicho contexto se ve agravado con las deficiencias en la investigación de este delito, el cual se caracteriza por el número de personas servidoras públicas que son investigadas, las acciones penales ejercidas o las sentenciadas emitidas.

Por ejemplo, del 1º de enero al 31 de diciembre de 2019, la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos de la Fiscalía General de la República (FGR) señaló la judicialización de un solo caso de tortura (2020). En 2020, consignó cinco averiguaciones previas y judicializó solamente una carpeta de investigación, de las más de cinco mil investigaciones en trámite (ASF,2021).

4 Principalmente por agentes municipales, estatales o federales, así como por policías ministeriales, marina y ejército.

5 La CIDH ha señalado que al momento de la privación de libertad y antes de que la persona rinda su primera declaración ante la autoridad, se le debería informar sobre su derecho a establecer contacto con una tercera persona (Caso Tibi vs. Ecuador. Sentencia del 7 de septiembre de 2004)

6 Especialmente el tema del hacinamiento, que, de acuerdo al informe, afectaba a la totalidad de las prisiones estatales visitadas y la mayoría de los centros del país.



En el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2022⁷, el INEGI encontró que, en 2021 se reportaron 5,349 víctimas de tortura a nivel nacional. De ellas, el 80.5% eran hombres (4,308), el 17.1% mujeres (915), mientras que el 2.4% no se identificó el sexo (126). La totalidad de las víctimas correspondieron al sistema de justicia penal. En comparación con 2020, la cantidad de víctimas aumentó 34.9%. La entidad federativa con mayor frecuencia en este aspecto fue el Estado de México, con 1,818 personas víctimas.

Por otro lado, el Instituto Federal de la Defensoría Pública presentó 5,106 denuncias por actos de tortura y malos tratos entre septiembre de 2019 y mayo de 2022. De las denuncias presentadas, en 4,972 casos se denunciaron actos de tortura o malos tratos cometidos al momento de la detención y traslado, y 134 cometidos en centros penitenciarios. Esos casos involucraron a 342 mujeres (6%) y a 5,040 hombres (94%). Guerrero, Baja California y Jalisco son las entidades que presentan mayor incidencia en las denuncias, y la policía, en sus tres ámbitos de gobierno, es la autoridad mayormente señalada como responsable de perpetuar tortura o malos tratos (2022).

Aunque hay una cifra incierta de aquellos hechos que posiblemente constituyan actos de tortura o malos tratos que no se denuncian, las estadísticas anteriores permiten dimensionar la persistencia del fenómeno.

Con respecto a las recomendaciones por hechos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, la CNDH emitió 340 recomendaciones en el periodo comprendido entre enero de 2000 y noviembre de 2020, de las cuales 127 fueron por tortura y 213 por tratos crueles. De estas, el 24% fueron dirigidas a la Secretaría de la Defensa Nacional, el 15% se dirigieron a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el 12% se dirigen a la Secretaría de Marina, el 9.5% se dirigen a la Fiscalía General de la República⁸.

De igual manera, durante 2022, emitió 16 recomendaciones en la materia (CNDH, 2023). Uno de los ámbitos donde prevalecen los actos de tortura y malos tratos es el de privación de la libertad. En el informe de 2010 sobre la visita a México del Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes ya se planteaba que, en todas las instituciones visitadas, la delegación obtuvo testimonios de personas privadas de libertad que alegaron haber sido sometidas a algún tipo de maltrato físico y/o psicológico por parte de agentes de la policía en el momento de ser detenidas o en algún momento posterior a la detención. Asimismo, que existían riesgos para este tipo de actos, toda vez que no se aplicaban las salvaguardas procesales y legales a las personas⁹ (SPT, 2010).

A nivel nacional, el MNPT¹⁰ es la instancia encargada de la supervisión permanente y sistemática de los lugares de privación de la libertad en el territorio nacional. En 2019 elaboró un **informe especial** que aportó información sobre la aplicación e implementación de cuatro salvaguardas en las visitas realizadas a distintas Fiscalías y Agencias del Ministerio Público de la Federación y del Fuero Común, que el MNPT considera como importantes para prevenir la tortura:

7 Tiene como objetivo generar información estadística y geográfica sobre la gestión y desempeño de la Fiscalía General o Procuraduría General de Justicia de cada entidad federativa, específicamente en las funciones de gobierno, procuración de justicia, justicia para adolescentes, mecanismos alternativos de solución de controversias y servicios periciales, con la finalidad de que esta se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en los referidos temas.

8 El restante 39.5% a la Secretaría de Seguridad Pública Federal (5%), a los estados, al Instituto Nacional de Migración, a la Procuraduría de Justicia Militar, a la Fiscalía General del Estado de Guerrero, y a la Cámara de Senadores.

9 Se señalaban principalmente informar de los derechos a las personas detenidas; información sobre los derechos de los inculcados en los separos, incluyendo la prohibición de la tortura y el trato cruel, inhumano y degradante; el derecho a un abogado de oficio si no se tienen medios económicos y el derecho a contactar a familiares.

10 Es una instancia adscrita a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene fundamento en lo dispuesto en el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el cual fue firmado por el Estado mexicano el 23 de septiembre de 2003, ratificado el 11 de abril de 2005, y cuya entrada en vigor se dio el 22 de junio de 2006.

- 1) Derecho a notificar a terceros sobre la custodia policial;
- 2) Derecho a acceder a un/a abogado/a;
- 3) Derecho a un examen médico en las primeras horas de su detención; y
- 4) Derecho a recibir información sobre sus derechos.

Entre los hallazgos se encontró que en diversos lugares de privación de la libertad visitados, dependientes de la Fiscalía General de la República y de las Procuradurías y/o Fiscalías Generales de los Estados y de la Ciudad de México, se incumplió con la aplicación de algunas de esas salvaguardas a las que tienen derecho las personas en custodia. (MNPT, 2019).

Otro instrumento que permite conocer más acerca del fenómeno es la ENPOL¹¹, que realiza el INEGI en la totalidad de centros penitenciarios del país, aportando datos que permiten dimensionar los entornos donde se corre el riesgo de sufrir actos de tortura y malos tratos en el sistema de procuración de justicia. A continuación, se muestra un cuadro comparativo de cómo han cambiado las cifras respecto a diversas materias, a través de dos ediciones de la encuesta, en 2016 y 2021:

Tabla 1. Comparativo entre las encuestas de la ENPOL 2016 y 2021

ENPOL 2016	ENPOL 2021
El 23% de la población privada de la libertad señaló que su detención se realizó en la calle sin una orden.	El 20% de la población privada de la libertad señaló que su detención se realizó en la calle sin una orden.
El 58.3% de la población privada de la libertad mencionó haber sido incomunicada o aislada, realizado o permitido por la policía o autoridad después de la detención.	El 45.8% de la población privada de la libertad mencionó haber sido incomunicada o aislada, realizado o permitido por la policía o autoridad después de la detención.
Un 39.2% indicó que le vendaron los ojos y 46.2% indicó que le cubrieron la cabeza.	El 30.7% indicó que le vendaron los ojos y el 28.8% indicó que le cubrieron la cabeza.
El 28.2% de las personas privadas de la libertad encuestadas señaló que fue amenazada con hacerle daño a su familia.	El 21.7% de las personas privadas de la libertad encuestadas señaló que fue amenazada con hacerle daño a su familia.
El 24.3% afirmó que se declaró culpable porque recibió presiones o amenazas.	El 18.2% afirmó que se declaró culpable porque recibió presiones o amenazas.
Este apartado no fue evaluado en la encuesta correspondiente a 2016.	El 48.6% declaró haber sufrido algún tipo de agresiones físicas después de la detención y hasta antes de llegar al Ministerio Público. ¹²

* Elaboración de la IESIDH con base en información del INEGI

Con los cambios normativos surgidos de la Ley General en 2017 y de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza en 2019, la ENPOL amplió su marco conceptual para abarcar otras dimensiones tales como: perspectiva de género, poblaciones vulnerables, uso de la fuerza durante la detención, cumplimiento

11 Tiene como finalidad generar información estadística que permita conocer las condiciones de procesamiento y de internamiento de las personas privadas de su libertad, su perfil demográfico y socioeconómico, los delitos por los que fueron procesados o sentenciados, entre otras características.

12 Incluyen patadas o puñetazos, asfixia o ahorcamiento, ataduras, lesiones por aplastamiento, golpes con objetos, ahogamiento, descargas eléctricas, agresión sexual y quemaduras.

del debido proceso y derechos de las personas privadas de la libertad.

Si bien algunas estadísticas presentaron una disminución entre 2016 y 2021, la incidencia sigue siendo alta en el proceso penal, constituyendo violaciones al debido proceso y al derecho a la integridad. El Comité contra la Tortura en su séptimo informe periódico de México en 2019 reconoció la adopción de esta encuesta, recomendando garantizar su realización periódica y la publicación de sus resultados (2019).

Estos datos permiten realizar una aproximación nacional al fenómeno de la tortura y malos tratos, insertados en una serie de entornos, que incluyen instalaciones militares, centros de salud, hospitales psiquiátricos, centros de detención migratoria, centros de personas adolescentes o en el contexto de protestas sociales.

IV.I Otros contextos que dificultan la erradicación de la tortura

Aunado a lo expuesto anteriormente, el fenómeno de la tortura se inserta y correlaciona en otros contextos, que, de manera indirecta, complejizan su abordaje:

a) Impunidad

Pese a la incidencia de la tortura, el número de denuncias o quejas por tortura y malos tratos interpuestas por las presuntas víctimas no se convierten en el mismo número de investigaciones, y estas no culminan en el ejercicio de la acción penal.

Una de las posibles causas para que diversas denuncias no se materialicen, se explica en parte por la situación de indefensión y vulnerabilidad de las personas sobrevivientes de tortura, sumado a los sentimientos de miedo, angustia, inferioridad, humillación y devastación física y moral (CIDH, 2010). Al respecto, los datos actualizados hasta diciembre de 2022 por el Observatorio contra la Tortura, basados en información oficial muestran que en ocho años sólo fueron emitidas 64 sentencias por el delito de tortura (43 de ellas a nivel federal). En 24 entidades federativas no se ha dictado ninguna sentencia.

La impunidad se puede manifestar, tanto en la ausencia de investigaciones, como en las que se realizan sin atender criterios y estándares internacionales. Por tanto, investigar efectivamente los actos de tortura y sancionar a quienes los cometen son dos temas fundamentales para avanzar en una política de lucha contra la impunidad (CDHCM, 2014).

La impunidad constituye un incentivo para su continuación. En ese contexto, la lucha contra la impunidad es indispensable para la investigación, sanción y esclarecimiento de los hechos de tortura. “Estos avances requieren ser acompañados por un efectivo combate contra los índices de impunidad que prevalecen en los casos de tortura para tener una efectiva política de prevención” (ONU, 2023).

b) Corrupción¹³

Los actos de tortura y malos tratos en los centros de detención, particularmente en el sistema penitenciario, tiene una relación con la corrupción. Si la corrupción se encuentra inserta en dichas

¹³ Un informe de la Relatoría Especial para la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la ONU, apuntó en 2019 que la corrupción traía consecuencias para el cumplimiento efectivo de las obligaciones en materia de derechos humanos, así como un entorno propicio para los abusos de esos derechos, incluyendo la tortura y los malos tratos.



instituciones, el personal encargado de la operación de los centros penitenciarios puede cometer abusos, ante las pocas las posibilidades de ser descubierto o sancionados (APT, 2012).

Lo anterior genera espacios carentes de ley en los que no puede aplicarse efectivamente, por tanto, “en situaciones en las que las normas no están vigentes, las relaciones de poder se imponen (...), y en contextos de reclusión y detención, donde existen enormes desequilibrios de poder” (...), ese fenómeno de corrupción puede conducir al maltrato y la tortura. Por consiguiente, “las estrategias orientadas a la prevención de la tortura también deben abordar la corrupción” (ONU, 2019).

La corrupción afecta las políticas de gobierno, la elaboración de leyes y la administración de la justicia, que limitan la lucha contra la tortura. Por ejemplo, la ENPOL 2021 refiere que el 36.2% de la población privada de la libertad dijo que fue víctima de al menos un acto de corrupción en las etapas del proceso penal, desde la detención y hasta la realización de su juicio.

c) Contexto de percepción de la tortura.

En un contexto en donde existe una narrativa de severidad en la actuación contra los delitos, reforzado por medios de comunicación o por las propias instituciones de seguridad, se detonan entornos de riesgo que pudiesen propiciar la comisión de tortura o malos tratos. Se considera que las personas, presuntas o acreditadas de cometer delitos, son merecedoras de su situación y por tanto, de un sufrimiento físico o psicológico, lo que atenta contra su dignidad (ACNUDH, APT y Foro Asia-Pacífico, 2010)

Lo anterior impacta en la percepción que tiene la población sobre la práctica de la tortura en el marco de la seguridad pública. Al respecto, el Diagnóstico sobre Percepción de la Población sobre la Práctica de la Tortura, desarrollado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Gobierno de México, fue un ejercicio que encontró hallazgos relevantes sobre la relación que hay entre los derechos humanos y la seguridad pública, y el tipo de medidas a las cuales las personas estarían dispuestas con tal de garantizar la seguridad pública.

Se observó que un número importante de encuestados justifica su utilización tratándose de un delito de violación, seguido de secuestro, extorsión, robo, traición a la patria y fraude. Asimismo, una tercera parte avala la tortura para someter a una persona considerada bajo la categoría “delincuente violento”. El estudio señala que “cuando se percibe a la inseguridad como un problema grave que puede afectar al patrimonio de las personas, éstas se encuentran más dispuestas a ceder libertades civiles con la finalidad de obtener seguridad” (CEAV, UNAM, 2016).

Lo anterior representa un panorama delicado, pues bajo ninguna circunstancia se pueden justificar o tolerar actos de tortura y malos tratos, tal como lo señala la normativa internacional analizada.

d) Discriminación

A la hora de analizar las prácticas de tortura y malos tratos es necesario considerar las condiciones sociales, económicas o culturales que enfrentan determinados grupos y que, por lo tanto, afrontan afectaciones desproporcionadas ante estos actos. En particular porque México presenta un profundo fenómeno de discriminación en todas las esferas.¹⁴

¹⁴ Entendida como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos

Es un fenómeno estructural que refiere al conjunto de prácticas y situaciones que, basadas en prejuicios, estigmas y creencias culturales, niegan el trato igualitario a las personas y a ciertos grupos sociales por algún motivo prohibido, lo que ocasiona una reducción o negación en el acceso y disfrute de sus derechos y libertades fundamentales (ENADIS, 2022)

El Comité contra la Tortura, en su Observación General 2 (Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte, párrafo 21), puntualiza que los Estados deben brindar protección a las personas o grupos que corren mayor peligro de ser torturados: personas y colectividades marginadas por su color, grupo étnico, edad, creencia o adscripción religiosa, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, estado de salud, situación económica o pertenencia a una comunidad indígena.

La propia CCT señala que la tortura se puede cometer por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, por lo que existe la posibilidad de que, a causa de la discriminación, exista riesgo de ser víctima de tortura o malos tratos.

De igual manera, hay un vínculo entre la discriminación y las detenciones arbitrarias y/o ilegales, así como la relación entre las detenciones y la posibilidad de ser sometidos a malos tratos o actos de tortura. Por ejemplo, se han documentado casos de detenciones a personas que pertenecen a grupos históricamente discriminados sólo por el hecho de parecer sospechosos a la policía, basadas en prejuicios y estereotipos.

La Encuesta Nacional sobre Discriminación 2022 (ENADIS) mostró datos reveladores sobre este tema:

- El 4.2% de las personas indígenas entrevistadas, declaró que se le interrogó o detuvo por la policía sin razón alguna, cifra que impactó más a hombres (7.7%) que a mujeres (1.2%).
- Para el grupo de personas afrodescendientes, encontró que el 9.9% declaró que le interrogó o detuvo la policía sin razón alguna, con mayor porcentaje en hombres (19.1%) que de mujeres (2%).
- En el caso de las personas jóvenes de 12 a 29 años, las cifras fueron mayores al momento de ser interrogadas o detenidas por la policía sin razón alguna, representando el 8.6%, con mayor prevalencia entre hombres (14.7%) que en mujeres (2.6%).

Esta información demuestra la relación entre la discriminación y el riesgo de que ciertos grupos puedan sufrir actos de tortura o malos tratos. De la misma manera, tanto las investigaciones, como la atención integral a las víctimas de esta violación a derechos humanos, debe ser llevada a cabo libre de discriminación.

IV.II Avances nacionales y retos vigentes

Los informes, observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado mexicano tienen como objetivo impulsar su actuación en contra de la tortura. En este contexto se han dado pasos para avanzar en su prevención, investigación y sanción, especialmente en el ámbito normativo.

El Gobierno de México ha mostrado voluntad política para reconocer públicamente la necesidad de combatir la tortura desde las diferentes instituciones que lo conforman, que contribuyan a un esfuerzo de Estado para prevenir y atender a las víctimas, iniciando en el ámbito federal e incentivando que las entidades federativas y municipios del país y cada dependencia también asuma su responsabilidad para erradicarla eficazmente. Reconoció la necesidad de establecer políticas públicas para combatir y erradicar las prácticas de tortura sexual contra mujeres, mensaje que debe ser continuo (Secretaría de



Gobernación, 2023).

Entre las acciones más significativas se encuentran:

- La adopción de la SCJN en diciembre de 2014 del Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura o malos tratos y su actualización en 2021;
- La creación en 2015 de la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura de la entonces Procuraduría General de la República, sustituida por la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura en enero de 2018;
- La publicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal en junio de 2016;
- La publicación en junio de 2017 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- El lanzamiento del Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura;
- La creación del Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual cometida contra Mujeres¹⁵;
- La creación de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos en junio de 2019, dentro del Instituto Federal de la Defensoría Pública (IFDP);
- Creación del Registro Nacional de Detenciones;
- La creación del Registro Nacional del Delito de Tortura;
- El Acuerdo por el que se instruye a realizar acciones para gestionar, ante las autoridades competentes, las solicitudes de preliberación de personas sentenciadas, así como para identificar casos tanto de personas en prisión preventiva, como de aquellas que hayan sido víctimas de tortura, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables (agosto de 2021);
- La publicación de la Estrategia Nacional contra la Tortura en junio de 2023; y
- Programa Especial de Reparación Integral y Compensación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2023.

Sobre la figura de prisión preventiva oficiosa, la CIDH se ha pronunciado por eliminarla y que se adecue el ordenamiento jurídico con los estándares internacionales. En una sentencia de abril de 2023, se notificó al Estado mexicano por el Caso Daniel Rodríguez y Reyes Alpízar, quienes fueron acusados de asesinar en 2001 a una persona funcionaria que se desempeñaba como regidora, cometiéndose una serie de violaciones a su debido proceso y a su libertad personal.

Las víctimas fueron detenidas sin que se les presentara una orden judicial previa y sin cumplir con las condiciones establecidas en el Código de Procedimientos Penales. A ambas personas los privaron de su libertad bajo la figura de prisión preventiva oficiosa por 17 años, además de determinar que sufrieron tortura mientras estuvieron detenidos. También encontró que, las declaraciones de las víctimas, obtenidas en condiciones de coacción y tortura, fueron utilizadas en distintos actos procesales del proceso penal llevado a cabo en su contra, en consecuencia, concluyó que el Estado fue responsable por la violación a su obligación de excluir la declaración obtenida bajo coacción contenida en el artículo 8.3 de la Convención Americana.

En cuanto al Registro Nacional del Delito de Tortura,¹⁶ su relevancia radica en contar con información sobre las circunstancias en que ocurre una violación de derechos humanos como son el lugar, fecha,

15 El 22 de noviembre de 2022 se efectuaron las dos primeras liberaciones de personas indígenas tzotziles en el estado de Chiapas; y el 27 de enero de 2023, la liberación de una mujer que se encontraba en un penal de Morelos. En ambos casos se acreditó que fueron objeto de tortura sexual durante su proceso legal.

16 De acuerdo con en el artículo quinto transitorio de la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la entonces Procuraduría General de la República contaba con un plazo de ciento ochenta días siguientes a la fecha en que el presente Decreto entre en vigor (26 de abril del 2017) para contar con la infraestructura tecnológica necesaria para operar el Registro.



circunstancia e incluso información como el tipo de técnica utilizada en los actos de tortura, las autoridades señaladas como posibles responsables, si existe una investigación penal, el estatus de la investigación, así como la información relevante de la víctima.

El registro también representa una herramienta de investigación para las fiscalías especializadas en este delito al proporcionar información para que realicen un análisis de contextos y patrones en la comisión del delito de tortura, de acuerdo con los lugares, las circunstancias, métodos, agentes involucrados y la manera en que estos factores impactan en el suceso que investigan (SCJN, 2021).

Otro instrumento de información es el Registro Nacional de Detenciones, que entró en funcionamiento en abril de 2021, mismo que cuenta con una versión pública, permite conocer si una persona ha sido detenida y, en su caso, ubicar el lugar donde se encuentra. Sin embargo, diversas organizaciones han manifestado preocupaciones sobre el tiempo en el cual los elementos encargados de la seguridad pública pueden mantener a las personas detenidas antes de ser inscritas en el Registro y antes de ser presentadas ante un fiscal (OMCT, 2021).

Estos datos se pueden complementar con otras fuentes de información como el Registro Nacional de Víctimas, que dotarían de datos relevantes y confiables para llevar a cabo un análisis de contextos y patrones sobre la comisión de actos de tortura, para dimensionar el fenómeno y para diseñar políticas públicas que la erradiquen. Asimismo, para que los responsables puedan ser sancionados, y que a su vez se logre la reparación del daño adecuada. En ese sentido, se vuelve primordial mantener actualizados estos instrumentos en la captura de datos y contar con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Igualmente, hay otros pendientes nacionales, cuyos avances impactarían a nivel de las entidades federativas. Según la Ley General, es facultad de las Fiscalías Especiales, investigar el delito de tortura; con plena autonomía técnica y operativa para el conocimiento, investigación y persecución de los delitos previstos en dicha ley. Actualmente solo hay 14 entidades en el país que cuentan con una Fiscalía Especializada¹⁷.

La publicación del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes que debería implementarse por la FGR, se encuentra pendiente. Este instrumento regirá las estrategias y líneas de acción para que las autoridades realicen acciones de prevención, investigación, juzgamiento, sanción y erradicación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como para la protección, asistencia, ayuda, atención y reparación integral de las víctimas de estos delitos.

Además, es necesario fortalecer la independencia e imparcialidad de las personas profesionales encargadas de realizar la documentación e investigación de las denuncias, así como de los peritajes médico-psicológicos, pues persisten retos en esas materias. Por ejemplo, el Protocolo de Estambul¹⁸ se convirtió en una prueba definitiva de la tortura, dejando en segundo plano los testimonios de las víctimas y otras pruebas. Por otro lado, sigue siendo primordial el papel de las personas juzgadoras para la investigación eficaz, al desistirse de aquellas pruebas obtenidas mediante actos de tortura.

17 Aguascalientes, Baja California, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Zacatecas, Veracruz, Tabasco, Quintana Roo, Estado de México, Colima, Hidalgo, Tamaulipas y Chiapas. En Chihuahua existe una Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a Derechos Humanos. En Coahuila y Puebla, sus Congresos aprobaron en junio y julio de 2023 un dictamen que permite la creación de la Fiscalía Especializada en la Investigación de Delitos de Tortura, otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. Yucatán cuenta con una Vicefiscalía Especializada en materia de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes.

18 Es un manual de investigación y documentación efectiva sobre tortura, castigos y tratamientos crueles, inhumanos o degradantes, conocido comúnmente como Protocolo de Estambul, que ofrece un conjunto de principios, reglas, técnicas, recomendaciones y métodos de investigación legal, médica y psicológica para la efectiva búsqueda de la verdad sobre hechos constitutivos de tortura, así como para el tratamiento debido a las víctimas de este delito. Se trata del documento referente a nivel internacional para la investigación de la tortura.

Finalmente, continúa siendo un reto avanzar en garantizar la seguridad y protección de las víctimas de tortura, de las personas que fungen como testigos, y de las personas defensoras de los casos.

V. Situación Local

La Ciudad de México es reconocida por ser una ciudad progresista en materia de derechos humanos. Su Constitución Política se formuló desde una visión de dignidad, inclusión y respeto de los derechos humanos de las personas que viven y transitan en ella.

En el artículo 11 de la Constitución Local se reconoce a grupos de población que enfrentan dificultades para el pleno ejercicio de sus derechos humanos y que han sido y son históricamente víctimas sistemáticas de actos de discriminación, exclusión y violencia. Establece que su atención debe ser reforzada para que gocen del pleno ejercicio de sus derechos y se eliminen progresivamente las barreras que impiden el efectivo reconocimiento, respeto, protección y garantía de sus derechos humanos.¹⁹

Sin embargo, la Ciudad no está exenta de la situación descrita a nivel nacional. La utilización de la tortura se ha visibilizado como un medio de investigación para obtener información, formular confesiones o declaraciones auto inculpativas. Estos hechos constitutivos de tortura y malos tratos se dan desde el momento de la detención de una persona, la puesta a disposición ante la justicia y hasta la privación de la libertad en un centro penitenciario.

El Diagnóstico de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016 señalaba que los actos de tortura no deben ni pueden ser prácticas arraigadas al interior de las corporaciones encargadas de velar por la seguridad de las personas, y es inaceptable su uso en cualquiera de sus métodos y por cualquiera de sus fines, ya que, entre otras cuestiones, la tortura “desencadena una serie de violaciones a otros derechos”.

En la Ciudad de México se han abierto 2,020 expedientes por tortura y tratos crueles entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de marzo de 2023, lo que representa el 20.7% del total de expedientes abiertos a nivel nacional (con información de 26 de las 32 entidades federativas), según datos del RENADET²⁰ (FGJ, 2023).

A través del relato de las víctimas de los casos documentados por la CDHCM, se ha conocido la detención por parte de personas vestidas de civil que conducen autos no oficiales, sin una orden judicial, ni información sobre los motivos de la detención. Además, va acompañada de insultos, golpes y/o amenazas, mientras son conducidas a sitios desconocidos con los ojos vendados. Lo anterior atenta contra la vida, dignidad, integridad, y los derechos a la libertad y el debido proceso.

Entre los métodos de tortura más frecuentemente reportados y documentados por las víctimas en los expedientes integrados por la CDHCM se encuentran golpes reiterados en diversas partes del cuerpo, asfixia, posiciones forzadas y el uso de descargas eléctricas, así como amenazas de muerte mediante la simulación de accionar armas de fuego, o amenazas dirigidas a generar daño a familiares o personas conocidas, lo que constituye tortura psicológica.

La tortura trastoca la dignidad humana y destruye la integridad física y psicológica de las víctimas. La indefensión frente a tales actos, dejan secuelas de forma permanente los procesos emocionales, conductuales y sociales de las personas, de ahí la importancia de brindar reparaciones integrales en todas las esferas afectadas.

¹⁹ Mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas de la diversidad sexual; personas migrantes; personas víctimas; personas en situación de calle; personas privadas de la libertad, que especifica el derecho a no ser sometidos a tortura; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; personas indígenas y minorías religiosas.

²⁰ Son datos del fuero común de carácter estadístico del RENADET, que se conforman con información de las Instituciones de Procuración de Justicia de las entidades federativas.

Un estudio realizado por el Colectivo contra la Tortura y la Impunidad²¹, en el que analizó una serie de dictámenes médico-psicológicos basados en el Protocolo de Estambul, encontró que los síntomas más frecuentes reportados por las personas entrevistadas fueron: reexperimentación del trauma; evitación respecto a lo vivido; hiperexcitación; síntomas de depresión; concepto de autoestima devaluado y desesperanza en el futuro; y quejas psicósomáticas (2019).

Investigar el delito es fundamental, y se debe incluir a todas las personas involucradas y no sólo a los perpetradores, tal como lo señalan los instrumentos normativos nacionales e internacionales. Todos los niveles de la cadena de mando deben ser legalmente responsables del cumplimiento de la ley. Los órdenes de un superior jerárquico que aliente a cometer actos de tortura y malos tratos, no constituyen causas justificadas para no investigar o castigar tal delito (CDHCM, 2023).

En las investigaciones de tortura, la carga de la prueba no debe recaer en las víctimas. La Primera Sala de la SCJN ha establecido reiteradamente que corresponde al Estado la investigación de los hechos posiblemente constitutivos del delito de tortura ejercida en contra de una persona que está sujeta a un proceso penal, sin que ello limite el derecho de las probables víctimas para aportar las evidencias que estime pertinentes para justificar su dicho (2021).

Los policías vinculados a denuncias por hechos de tortura que no sean investigados a fondo, procesados y sancionados conforme a las leyes, podría genera un mensaje al interior de las instituciones policiales de que los actos violatorios a los derechos humanos no son sancionables.

A diferencia de otras entidades federativas, la Ciudad de México no tiene una legislación local en materia de tortura. De acuerdo con el MNTP, los marcos normativos de la ciudad contaban con un 40% de avance en 2021 por lo que respecta a su adecuación a la luz de la Ley General para respetar, garantizar y promover el derecho de las personas a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El MNTP ha considerado necesario que en materia legislativa sobre tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, la Ciudad de México emita una ley especial en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a fin de dar cumplimiento a lo señalado en el transitorio tercero de la Ley General y contar con una herramienta sólida para hacer exigible y justiciable la tortura y los malos tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes²². Sin embargo, ese solo sería un paso para avanzar en las investigaciones y judicialización de casos, toda vez que también se requiere de personal especializado y presupuestos específicos.

La tortura se tipifica como delito en el Código Penal, aplica definiciones alineadas con los estándares internacionales. Con base en el análisis del contenido de la figura del delito de tortura en los códigos penales de 7 entidades federativas, que realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se encontró que la Ciudad de México fue una de las tres entidades que más directrices de la Ley General cumplían con 11 de 31 (CNDH, 2021). Los criterios de la SCJN establecen que el tipo penal vigente es el señalado en la Ley General para hechos posteriores a su entrada en vigor.

La vía de aumentar las penas en el marco de los delitos para abordar la tortura, no se trataría de una estrategia para combatirla, pues se ha comprobado que castigar con más severidad algunos delitos, no ha resultado efectiva para persuadirlos. Por el contrario, la adecuada aplicación de la ley por parte de las personas operadoras del sistema de justicia (personal policial, ministerial y las y los juzgadores) es un

²¹ Es una organización dedicada a la documentación de la tortura, la atención a la salud tanto física como mental y social. Agrupa a profesionales en Derechos Humanos y personas especialistas en el tema de la tortura, así como a sobrevivientes y sus familiares.

²² El MNPT tiene entre sus atribuciones la de formular propuestas sobre la legislación vigente o los proyectos de ley en la materia, con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de la libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración los más altos estándares internacionales

medio para el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

Como se ha referido, la perspectiva de las personas operadoras en la investigación y sanción de la tortura tiene limitaciones para combatirla, pues se requieren de la implementación de otras medidas, mecanismos, políticas y estrategias que complementen el aspecto normativo. En 2014, la CDHCM, a través de la recomendación 14/2014 por actos de tortura contra 95 personas, estableció que la entonces Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y la Secretaría de Gobierno, diseñaran e implementaran un mecanismo interinstitucional de prevención, investigación, sanción y erradicación de la tortura.

La CDHCM desarrolló una propuesta desde una perspectiva integral de derechos humanos, verificando la armonización entre la normativa vigente y los estándares de protección internacional, así como aquellos desarrollados en las recomendaciones emitidas por parte de la propia Comisión, con la finalidad de establecer instrumentos de políticas públicas encaminadas a la prevención y sanción de la tortura en el entonces Distrito Federal²³. El gobierno de la ciudad ha asumido su compromiso en el combate a la tortura con la puesta en marcha de acciones y estrategias que puedan insertarse como la base de una política pública de largo plazo.

V.I Análisis de las Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) del periodo 2015-2023

La CDHCM, como organismo público de defensa de los derechos humanos que formula Recomendaciones públicas no vinculatorias, ha documentado actos de tortura y malos tratos a través del tiempo.

Desde su constitución, se han emitido 86 instrumentos recomendatorios en los que se documenta la tortura cometida con distintos fines; para suplir la investigación formal; conseguir la incriminación de una o más personas en hechos delictivos; castigar; o someter, siendo esta violación grave a la integridad personal la que ha ameritado un mayor número de llamados a investigar, sancionar y reparar.

La problemática se ha mantenido vigente a pesar de los avances legislativos en la materia. Tan solo entre 2015 y 2023, la CDHCM emitió 54 recomendaciones sobre tortura y malos tratos²⁴, siendo las autoridades mayormente recomendadas la Secretaría de Seguridad Ciudadana (26), la Fiscalía General de Justicia (26) y la Subsecretaría de Sistema Penitenciario (16).

Por ejemplo, de este periodo, 2019 fue el año que más recomendaciones se emitieron. En 2020, la tortura fue la principal causa por la cual se emitieron recomendaciones, también fue el motivo más importante por el que se llevaron a cabo diligencias psicológicas y médicas por parte de la CDHCM (2022).

A diciembre de 2023, continúan sujetas a seguimiento 31 de un total de 83 Recomendaciones emitidas por esa Comisión en materia de tortura, mientras que 26 de las 51 Recomendaciones se encuentran vinculadas a tratos crueles, inhumanos y degradantes. Aunque estas recomendaciones son recientes, los hechos documentados comprenden periodos anteriores.

A través de dichas recomendaciones es posible tener una aproximación histórica del fenómeno de la tortura en la Ciudad de México, considerando la incidencia y reiteración de los hechos documentados. También contribuyó a realizar un análisis que ofreció una perspectiva más amplia de este complejo

²³ Propuesta General denominada "Identificación de Actos de Tortura en el Distrito Federal: Análisis del Fenómeno y Propuestas para su Prevención, Sanción y Erradicación desde los Derechos Humanos".

²⁴ 27 recomendaciones fueron por tortura, 19 recomendaciones por malos tratos y 8 recomendaciones donde convergen ambas violaciones a derechos humanos.

fenómeno, lo que favorece a un mejor entendimiento de la problemática.

Tabla 2. Recomendaciones de la CDHCM sobre tortura y malos tratos (periodo 2015-2023)

Año	Tortura	Malos tratos	Ambas
2015		03/2015	10/2015
		09/2015	11/2015
		13/2015	
		16/2015	
		17/2015	
2016		09/2016	01/2016
2017		05/2017	
2018	05/2018	18/2018	06/2018
	07/2018		
	08/2018		
	09/2018		
2019	10/2019	05/2019	17/2019
	11/2019	23/2019	21/2019
	12/2019		22/2019
	13/2019		
	14/2019		
	15/2019		
	16/2019		
	18/2019		
2020	04/2020		
	05/2020		
	06/2020		
2021	16/2021		15/2021
	17/2021		
2022	05/2022	01/2022	
	06/2022	07/2022	
	14/2022	11/2022	

2023	04/2023	03/2023	
	05/2023	08/2023	
	07/2023	10/2023	
	11/2023	14/2023	
	12/2023	22/2023	
	18/2023	24/2023	
	20/2023		
Total	27	19	8

* Elaboración de la CDHCM

En este periodo es relevante señalar que en 5 instrumentos recomendatorios (03/2015, 09/2016, 05/2019, 01/2022 y 10/2023) se acreditaron tratos crueles en el contexto de atención hospitalaria materno infantil y/o de violencia obstétrica.²⁵

Las mujeres enfrentan una serie de obstáculos para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos. Por ejemplo, el acceder a una adecuada atención a la salud, enmarcadas en la urgencia médica que representa contar con síntomas de parto. En consecuencia, puede existir una violación a la integridad psicológica en los entornos de atención a la salud, dada la vulneración a la intimidad.

La Corte Interamericana ha recalado que este tipo de violencia, “constituye una violación de derechos humanos y una forma de violencia basada en género”, la cual “abarca todas las situaciones de tratamiento irrespetuoso, abusivo, negligente, o de denegación de tratamiento, durante el embarazo y la etapa previa, y durante el parto o postparto, en centros de salud públicos o privados (2019).

En la recomendación 10/2023 de la CDHCM se reconoce que la Secretaría de Salud se ha reenfocado la política de cero rechazo de las mujeres embarazada, el reforzamiento del sistema de referencias de las emergencias obstétricas a hospitales especializados; así como su disposición de mejorar los procesos de atención a las emergencias obstétricas a través de la capacitación continua del personal especializado en atención obstétrica respecto del alcance, implicaciones e impactos de la Violencia Obstétrica.

A pesar de ello, se ha dado en cuenta de que la violencia obstétrica, la falta de insumos, la falta de personal y la falta de información continúan presentándose en la atención de las mujeres embarazadas y de emergencias obstétricas. Así, el derecho de las mujeres a no ser víctima de ningún trato cruel, inhumano y degradante durante el embarazo, el parto y el puerperio se extiende no solamente a los actos que causan a la víctima dolor físico, sino también a los que causan sufrimiento psíquico y moral.²⁶

Por lo tanto, la protección del derecho a la integridad personal de las mujeres en el ámbito de la salud materna entraña la obligación de garantizar que las mujeres tengan acceso en igualdad de condiciones, a los servicios de salud que requieren según sus necesidades particulares relacionados con el embarazo y el periodo posterior al parto y a otros servicios e información relacionados con la maternidad y en

²⁵ La Ciudad de México reconoce a la violencia obstétrica como una forma específica de violencia de género, ya que la señalan de manera expresa en su ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

²⁶ El Comité de Derechos Económicos y Culturales en su Recomendación General No. 22, relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva, puntualizó que el derecho a la salud sexual y reproductiva está íntimamente ligado a los derechos civiles y políticos que fundamentan la integridad física y mental de las personas y su autonomía, y entre otros derechos, a no ser sometido a tortura ni otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

materia reproductiva a lo largo de sus vidas²⁷.

Si bien las recomendaciones se emiten en determinado momento, hacen referencia a hechos ocurridos anterior a los años en que se emiten. Los actos de tortura documentados las referidas recomendaciones ocurrieron en el periodo 1997–2020. Esto no implica que la autoridad se deslinde de su cumplimiento, pues su aceptación requiere del compromiso institucional para ejecutar las acciones señaladas en dichos puntos recomendatorios.²⁸

Las recomendaciones revisadas han sido coincidentes, en el sentido de señalar la violación a los siguientes derechos de las víctimas:

- a) Derecho a la manifestación, ejercicio del derecho a la libertad de expresión y derecho de reunión;
- b) Derecho a la libertad personal;
- c) Derecho a la integridad personal;
- d) Derecho al debido proceso, en relación a contar con una defensa adecuada; a la presunción de inocencia y a no ser incomunicado; y
- e) Derecho de acceso a la justicia, a que se investigue eficaz y oportunamente.

Como consecuencia, se pueden ver algunos rasgos generales que permiten identificar aquellos contextos en los que se cometen actos de tortura en la ciudad:

- a) En el marco de la procuración de justicia;
- b) En el marco de la seguridad pública; y
- c) En el marco del sistema penitenciario.

A su vez, se identifica que los momentos en los que las personas son más propensas de ser víctimas de tortura son:

- a) En la detención;
- b) Durante el traslado;
- c) En lugares de detención; y
- d) En centros de reclusión.

Con información de los hechos y de los dictámenes médico-psicológicos de la CDHCM, se han documentado alguno o algunos de los siguientes métodos de tortura:

- Golpes reiterados en diferentes partes del cuerpo.
- Violencia psicológica
- Asfixias
- Violencia sexual
- Descargas eléctricas
- Posiciones forzadas
- Quemaduras

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.77, Cap. IV, Derecho a la Integridad Personal.

²⁸ Por ejemplo, de los casos de tortura documentados en las tres Recomendaciones de 2021, ocho de cada 10 ocurrieron entre 1997 y 2017, el resto entre 2018 y 2020.



Otro de los patrones fue la tortura cometida como consecuencia de una detención arbitraria o ilegal, por lo que los instrumentos recomendatorios son redundantes en garantizar a las personas detenidas las siguientes salvaguardas:

1. El derecho a recibir información sobre sus derechos
2. El derecho a que se notifique a terceros sobre su custodia policial.
3. El derecho a acceder a un/a abogado/a.
4. El derecho a que se le realice un examen médico dentro de las 12 horas posteriores a su detención.

Puntos Recomendatorios

Derivado de la sistematización de cada uno de los puntos recomendatorios de los 34 instrumentos que se centraron exclusivamente en la acreditación de actos de tortura y malos tratos²⁹, se realizaron los siguientes hallazgos en lo que respecta a la prevención, investigación, reparación y capacitación:

Tabla 3. Número de puntos recomendatorios por institución por materia

Institución	Periodo 2015-2023			
	Prevención	Investigación	Reparación	Capacitación
Subsecretaría de Sistema Penitenciario	4	6	26	1
Secretaría de Seguridad Ciudadana	6	8	35	3
Fiscalía General de Justicia (anteriormente Procuraduría)	7	15	27	6
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	2	2	9	0

* Elaboración de la IESIDH con base en datos de la CDHCM

²⁹ 10/2015, 11/2015, 01/2016, 05/2018, 06/2018, 07/2018, 08/2018, 09/2018, 10/2019, 11/2019, 12/2019, 13/2019, 14/2019, 15/2019, 16/2019, 17/2019, 18/2019, 04/2020, 05/2020, 06/2020, 15/2021, 16/2021, 17/2021, 05/2022, 06/2022, 07/2022, 03/2023, 04/2023, 05/2023, 07/2023, 08/2023, 11/2023, 12/2023 y 18/2023.

Tabla 4. Total de puntos recomendatorios por materia

Período 2015-2023			
Total de puntos recomendatorios según:			
Prevención	Investigación	Capacitación	Medidas de Reparación
19	31	9	97

* Elaboración de la IESIDH con base en datos de la CDHCM

Las recomendaciones analizadas ofrecen elementos sobre la normativa y los estándares en la materia. De igual forma, evidencia patrones y contextos en que se dan los actos de tortura. Como es natural, las recomendaciones se centran en la reparación integral del daño, en sus dimensiones de rehabilitación, restitución y satisfacción. La recomendación de realizar investigaciones por los hechos documentados en los instrumentos se vuelve otro tema recurrente. Asimismo, se identifican elementos que contribuirían a prevenir la tortura.

Las autoridades recomendadas aceptan y asumen el compromiso de alcanzar su cumplimiento. Sin embargo, quedan retos para erradicar estas prácticas, pues hay temas que han sido constantemente señalados a lo largo de los referidos instrumentos.

V.II Instancias de la Ciudad de México involucradas en la prevención, erradicación, atención y reparación del daño por actos de tortura

La Ciudad de México tiene instituciones de gobierno y autónomas encargados de la seguridad ciudadana, la investigación de delitos, el juzgamiento de delitos y de atención a víctimas que son primordiales para avanzar en la erradicación de la tortura y los malos tratos:

- a. Sistema Penitenciario
- b. Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJ)
- c. Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC)
- d. Poder Judicial de la Ciudad de México (PJCDMX)
- e. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México (CEAVI)
- f. Consejería Jurídica de la Ciudad de México (CEJUR)

Si bien cada una tiene sus tramos de responsabilidad y atribuciones, operar de manera coordinada para atender este fenómeno, abonará a cumplir con las obligaciones constitucionales de respetar, garantizar, promover y proteger los derechos humanos. Por lo tanto, las institucionales tienen un papel importante en el cumplimiento de esta obligación.

Así, algunas teorías de la administración pública pueden acercarse a la identificación de diversos factores de comportamiento y dinámicas institucionales. Desde ese punto de vista, pueden resultar útiles para examinar las formas en las que el uso de la tortura afecta la capacidad de una institución pública dentro del sistema de justicia penal, específicamente, para investigar y procesar a las personas que cometen delitos (González, 2022).

Por ejemplo, Bertranou señala que la capacidad estatal³⁰ se encuentran en el tipo de relación entre Estado y sociedad, en los elementos organizacionales y en los arreglos institucionales, que alude a las condiciones internas de la organización, aquellas que se desprenden del aparato burocrático que sostiene sus actividades y funciones. Es decir, en función de la existencia de recursos humanos, organizacionales, tecnológicos o de capital interorganizacional, el Estado puede ser más o menos capaz (2015).

Otro tema fundamental es la importancia de las reglas en las instituciones. March y Olsen propusieron el término “lógica de la adecuación” como una perspectiva teórica para explicar la toma de decisiones humanas. Propone que el comportamiento y las decisiones se basan en reglas de comportamiento adoptadas en una organización o en roles dados. Estas reglas se institucionalizan, manteniéndose en el tiempo, y en donde las personas pueden adherirse a ellas toda vez que las ven como naturales, correctas, esperadas y legítimas (2009).

En otras palabras, dicha teoría posiciona a las instituciones políticas como “colecciones de reglas y rutinas interrelacionadas que definen acciones apropiadas en términos de relaciones entre roles y situaciones”. Si las personas funcionarias consideran legítimas ciertas acciones, éstas pueden replicarse y normalizarse en el actuar de la organización.

Asimismo, dichas reglas podrían imponerse a través de medios coercitivos y autoridad, o podrían formar parte de un código de comportamiento que se aprende e interioriza a través de la socialización. La vida institucional se apoya en estas reglas y está “organizada por conjuntos de recuerdos y prácticas compartidas que vienen a ser tomadas como dadas” (March y Olsen, 2015).

Esta lógica es otra manera de entender las motivaciones de actores o entes a realizar ciertos actos, y de qué manera las rutinas, procedimientos, roles o formas de organización pueden apoyar o contradecir las reglas. En esa línea, Gonzáles encuentra en su estudio que hay varios factores para explicar por qué la tortura puede ser persistente, entre ellos, que la tortura se inserta en las organizaciones como parte de un conjunto de creencias, culturas, paradigmas y conocimientos compartidos (2022).

a) Sistema penitenciario

En la Ciudad de México hay 13 Centros Penitenciarios, de los cuales dos son femeniles y, de acuerdo con datos de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, se estima que la población privada de la libertad al 03 de marzo de 2023 era de 25,520 personas, de las cuales 23,943 son hombres y 1,498 mujeres (2023).

Tabla 5. Capacidad instalada de los centros penitenciarios en la Ciudad de México a diciembre de 2023

Centro	Población Total
Reclusorio Preventivo Varonil Norte	6,250
Reclusorio Preventivo Varonil Oriente	7,571
Reclusorio Preventivo Varonil Sur	3,747
Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla	1,402

³⁰ De manera general, se puede definir a la capacidad estatal como la aptitud de los entes para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente.

Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial	257
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte	112
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente	76
Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla	1,365
Centro Femenil de Reinserción Social	167
Institución Abierta Casa de Medio Camino	4
Módulo de Alta Seguridad	545
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria I	663
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria II	595
Total	22,754

Fuente: Datos de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario

Al ser uno de los contextos donde se realizan actos de tortura y malos tratos, los lugares de privación de la libertad requieren de la supervisión permanente y sistemática, a fin de detectar las condiciones del trato hacia las personas privadas de su libertad y de esa manera fortalecer su derecho a la integridad. La Constitución Política de la Ciudad de México establece que las personas privadas de la libertad son un Grupo de Atención Prioritaria que ha padecido discriminación histórica y estructural, lo cual implica que las autoridades realicen acciones para nivelar su acceso a derechos.

La Subsecretaría de Sistema Penitenciario ha sido señalada autoridad responsable en varias recomendaciones por actos de tortura, visibilizando que es utilizada como forma de control y de imposición de castigos ante la inobservancia, supuesta o real, del reglamento interno por parte de las personas privadas de su libertad. La CDHCM ha alertado que buena parte de estos abusos no se denuncian o las víctimas terminan desistiendo por temor a nuevas violaciones a su derecho a la integridad, principalmente porque las denuncias no son investigadas, ni hay personas responsables sancionadas.

Lo anterior, además de favorecer la normalización de estos sucesos, genera tolerancia, dejando en la indefensión a las personas privadas de la libertad. Aunque mantener la gobernabilidad de los centros de reclusión conlleva una serie de retos complejos, es importante dotar de recursos profesionales al personal de seguridad y custodia para que puedan hacer valer su autoridad dentro de estos espacios sin recurrir a al uso excesivo de la fuerza.

El MNTP, adscrito a la CNDH, es la instancia encargada de la supervisión de los lugares de privación de libertad en México³¹. Realiza entrevistas a las autoridades visitadas y a las personas que se encuentran por medida cautelar, cumpliendo la ejecución de una pena privativa de libertad o medida de seguridad conforme a lo establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, a fin de identificar las medidas implementadas para proteger la integridad personal, tanto física como psicológica de las personas que se encuentran privadas de la libertad, del personal que labora en estos Centros Penitenciarios, así como de las visitantes.

Asimismo, emite Recomendaciones a las autoridades competentes para que instrumenten las acciones necesarias para materializar las obligaciones establecidas en la Ley General. Para el caso de la Ciudad de México ha emitido diversos informes de supervisión, seguimiento, así como informes especiales,

31 CERESOS y Cárceles Municipales; Centros de Tratamiento de personas adolescentes en Conflicto con la Ley; Agencias del Ministerio Público; Hospitales Psiquiátricos; Albergues; Juzgados Cívicos y Separos Municipales; y Estaciones Migratorias.

reiterando que todas las personas en custodia deben tener acceso a las salvaguardas legales, desde el momento en que la persona es detenida, hasta el momento en que es presentada ante un juez o es liberada.

En septiembre de 2021 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el “Acuerdo por el que se instruye a las Dependencias de la Administración Pública de la Ciudad de México competentes para gestionar las Solicitudes de Preliberación de las Personas Privadas de la Libertad que actualicen los supuestos previstos en el Acuerdo del Presidente de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2021 y la excarcelación de personas sentenciadas en prisión, principalmente cuando se trate de mujeres”.

En dicho Acuerdo se establecieron una serie de instrucciones a la Secretaría de Gobierno y a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, a través de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, encaminadas a gestionar ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, entre otras, las solicitudes de preliberación de personas víctimas de tortura. Como consecuencia, se instaló un comité permanente de seguimiento, encargado de identificar los casos de personas que hayan sido víctimas de tortura³² (2022).

En el mismo tenor, la creación de un Comité de carácter permanente y obligatorio, conformado por las personas titulares de las siguientes instituciones:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Subsecretaría de Sistema Penitenciario;
- III. Secretaría de Seguridad Ciudadana; y
- IV. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

A la fecha no ha sesionado algún caso que se ajuste a los supuestos del citado Acuerdo. Este instrumento puede abrir oportunidades de liberación para las víctimas sobrevivientes de tortura, en donde el mecanismo gestione y promueva las medidas ante las autoridades judiciales competentes. Sin embargo, será preciso definir e identificar aquellos casos en los que no medie necesariamente un dictamen³³.

En 2020, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México fue transferida a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, anteriormente formaba parte de la estructura orgánica de la Secretaría de Gobierno. La transferencia se llevó a cabo con el afán de fortalecer al sistema penitenciario, donde se planteó que los esfuerzos y capacidades institucionales se concentrarían en mejorar el cumplimiento de los objetivos en materia de seguridad ciudadana, con un proceso articulado y coordinado que, además de la prevención, la investigación y la persecución de delitos. Como parte de ese proceso se conformó una Comisión para la transferencia de los recursos humanos, materiales, técnicos y tecnológicos, así como de los bienes muebles e inmuebles del Sistema Penitenciario.

El 6 de septiembre de 2021 se celebró el Acuerdo de colaboración por el que se establece el procedimiento para la transferencia de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, ambas de la Ciudad de México. De esta manera, el 15 de diciembre de 2021, se formalizó la transferencia a través de la firma de las Actas de entrega-recepción celebradas entre ambas dependencias. Asimismo, se instruyó la transferencia de los asuntos o procedimientos que fueran atendidos por las Unidades Administrativas de la Secretaría de Gobierno, transfiriéndose alrededor de 750 expedientes, en materia laboral, administrativa, civil y patrimonial.

32 Identifica los casos de personas en prisión preventiva y de aquellas que hayan sido víctimas de tortura, así como de excarcelación de casos de personas sentenciadas y privadas de su libertad en Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, principalmente cuando se trate de mujeres.

33 Como se ha mencionado, el Protocolo de Estambul es una herramienta para atender potenciales casos de tortura, no un dictamen que aprueba o no la tortura.

Con lo anterior el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México ha realizado la modificación a la Ley de Centros de Reclusión y al Reglamento de la Ley de Centros Penitenciarios. Se espera que el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México se fortalezca gradualmente, permitiendo robustecer el Modelo de Operación para obtener un control efectivo de los Centros Penitenciarios, el cual está basado en los siguientes ejes:

- **Inteligencia Penitenciaria:** incorporación de la facultad de las funciones que tiene la Subsecretaría de Inteligencia e Investigación Policial de la SSC, para fortalecer la prevención de delitos que se pueden cometer desde el interior de algún Centro Penitenciario.
- **Desarrollo Penitenciario:** estrategia de formación, actualización y especialización del personal de seguridad y custodia penitenciaria, agentes de seguridad procesal y guías técnicos. La labor de la Universidad de la Policía será fundamental para capacitar a las nuevas personas que se desempeñen como custodios penitenciarios; además de Dignificar la función y ofrecer un proyecto de vida al personal penitenciario, con igualdad de oportunidades, crecimiento y desarrollo humano y profesional.
- **Coordinación:** trabajo coordinado con la FGJ, para aportar información que contribuya a la investigación de delitos cometidos desde los Centros Penitenciarios y Especializados, y la ejecución de mandamientos judiciales; además de impulsar programas y acciones para mejorar la organización y funcionamiento del Sistema Penitenciario, siguiendo las políticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.
- **Homologar normas y procedimientos:** acciones para uniformar normas, reglas y procedimientos para elevar la calidad de la función penitenciaria, y actualizar los protocolos de actuación, con perspectiva de género y de derechos humanos.
- **Combate a la corrupción:** impulsar programas de supervisión y control de personas funcionarias públicas y servidoras públicas con funciones administrativas y operativas de los Centros Penitenciarios, en donde la Dirección General de Asuntos Internos tendrá facultades para sancionar a los trabajadores que comentan algún ilícito.

1. Factores de riesgo que pueden propiciar actos de tortura en el sistema penitenciario

Los entornos físicos, administrativos o políticos en los lugares de privación de la libertad y los factores de riesgo que se identifiquen, serán importantes de considerar para prevenir actos de tortura. La persistencia de alguno de ellos puede impedir una adecuada reducción de estas prácticas y para abordar eficazmente estas causas, las estrategias de prevención deberían ser susceptibles de un análisis exhaustivo de los factores de riesgo y las condiciones que aumentan las posibilidades de que ocurra la tortura en los centros de detención.

Por ejemplo, condiciones de higiene deficientes, hacinamiento, sobrepoblación, insuficiente personal médico, de seguridad y custodia, falta de recursos humanos y financieros para la atención de la salud o la percepción de falta de autoridad y gobierno al interior de los Centros Penitenciarios, son elementos que aumentan los riesgos de que las personas privadas de la libertad sean víctimas de actos de tortura. Por tanto, monitorear los lugares de detención es un proceso necesario que visibiliza las causas estructurales del problema.

En la Ciudad de México, la actuación del personal de seguridad y custodia se rige por el Manual de Organización y Funciones de Seguridad para los Centros de Reclusión del Distrito Federal, del año 2005, a pesar de que los contextos y condiciones de las personas privadas de la libertad han cambiado. Es



decir, no se alinea con las obligaciones de las autoridades del Sistema Penitenciario respecto a la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Constitución local o a la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías (CDHCHM, 2023). Ante este panorama la Subsecretaría de Sistema Penitenciario se encuentra actualmente en proceso de revisión para su armonización con la normatividad vigente.

En lo referente al traslado de personas en calidad de presentadas o privadas de la libertad, en el primer caso, corresponde a la Policía Procesal el traslado al Centro Penitenciario y ante el juez, al tratarse de personas privadas de la libertad, es el personal de seguridad y custodia quienes realizan los diversos traslados a los juzgados, hospitales o entre centros. Debido a la visita interreclusorios, estas acciones se realizan en función del Protocolo de traslado de 2017 de índole federal y de lo establecido en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

La Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México indica que las autoridades penitenciarias están obligadas a garantizar que toda persona privada de la libertad reciba un trato digno y humano en todo momento. De igual forma, que cuando de la información recibida y del examen médico realizado a la persona que recién ingresa se encuentren signos o síntomas de golpes, malos tratos o torturas, la persona encargada de la dirección del Centro Penitenciario, inmediatamente haga del conocimiento a la autoridad correspondiente.³⁴

Si bien el Sistema Penitenciario realiza acciones que fortalecen la capacitación de las personas servidoras públicas, es cierto que se requieren complementar con otras acciones. Por ejemplo, implementar mecanismos de evaluación hacia las herramientas que se adquieren con dichas capacitaciones. Trabajar en cambiar los estigmas hacia las personas que cometieron un delito, que puedan “justificar” algún tipo de maltrato. Una persona detenida por la probable comisión de un delito, no pierde su derecho a ser tratada con dignidad. Igualmente, investigar y sancionar a quien cometa actos de tortura, contribuirá a erradicar la tortura.

Por otra parte, el Subprograma de Dignificación y Fortalecimiento de los Centros Penitenciarios que se aplica a nivel nacional prevé, en un convenio firmado en abril de 2023, que las autoridades de la Ciudad de México apliquen nueve acciones, entre las que destaca crear, mantener y operar un Sistema de Desarrollo Profesional Penitenciario, que establezca la carrera penitenciaria, esquemas de profesionalización y el régimen disciplinario y ético de sus integrantes³⁵.

Atender los factores de riesgo de tipo normativos, administrativos u operativos que permiten la reproducción de actos de tortura hacia las personas privadas de la libertad, es obligatorio para avanzar en el cumplimiento de garantizar que las personas privadas de la libertad gocen de una estancia digna, segura y con tratos respetuosos. De igual manera, salvaguardar su derecho a la revisión médica en los traslados, al contacto con el exterior y al conocimiento de sus derechos.

b) Fiscalía General de Justicia

La Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México es un organismo público constitucional autónomo encargado de la investigación y persecución de los delitos de su competencia a través del Ministerio Público. El 16 de junio de 2016 se completó la transición del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, modelo que se caracterizaba por un modelo garantista que incorpora aspectos como la oralidad, la

³⁴ La Dirección de Servicios Médico-Legales tiene la misión de garantizar el derecho a la salud sin discriminación, con inclusión y brindando los servicios de salud al interior de todos los Centros Penitenciarios y Centros Especializados para Adolescentes de la Ciudad de México, garantizando su dignidad y su integridad física y psicológica.

³⁵ El Financiamiento Conjunto pactado en el Convenio, integrado por las aportaciones federal y estatal, suman en conjunto más de \$677 millones de pesos.



IESIDH

adversarialidad³⁶, la reparación del daño y la solución de controversias a través de medios alternativos en la solución de los procedimientos penales.

El proceso de implementación inició con la publicación de la reforma constitucional en materia penal en 2008 y comenzó a hacerse realidad a partir de agosto de 2014, fecha en que se publicó el Decreto por el que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal declaró la incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio y del CNPP al Orden Jurídico de la Ciudad de México

Desde el 16 de junio de 2016, todos los delitos cometidos en la Ciudad de México se investigan y persiguen bajo las reglas del modelo penal implementado. Derivado de la transición de Procuraduría a Fiscalía, se integró una Comisión Técnica, que entregó al Congreso el nuevo modelo de Fiscalía local. Lo anterior representó una transición de grandes retos, pero un importante cambio en el entendimiento del rol de la Fiscalía, cuyo objetivo ya no es sólo lograr una persecución penal ante un juez, sino dar atención al conflicto penal, para lo cual, dispone de múltiples mecanismos que van más allá de la vinculación a proceso de los casos (Evalúa, 2021).

Su modelo de Procuración de Justicia se concentra en cuatro ejes:

- Ubicar a la víctima en el centro de sus actuaciones, lo cual ha llevado a fortalecer los enfoques de perspectiva de género y derechos humanos; implementar un nuevo modelo de atención, crear unidades móviles para denuncia, ampliar y diversificar la denuncia digital; dignificar los espacios donde se atiende a las personas; mejorar la atención en los Centros de Justicia para las Mujeres y proteger a las víctimas.
- Implementar un nuevo modelo de investigación para combatir la impunidad con la segmentación de casos; la carpeta de investigación digital; la investigación por patrones de fenómeno criminal; las unidades de análisis de contexto; la creación del Banco de perfiles genéticos; la mejora en la infraestructura, el uso de tecnologías y equipamiento; un nuevo modelo policía y las unidades criminalísticas de proximidad para investigar homicidios.
- Mejorar las capacidades de las personas servidoras públicas, que lleve a desarrollar perfiles acordes a los objetivos de la fiscalía; implementar el Servicio Profesional de Carrera, un modelo de formación y capacitación especializada del más alto nivel y la certificación profesional.
- Combate a la corrupción y a las malas prácticas internas. Para ello ha diseñado mecanismos de evaluación del personal de la fiscalía, un reglamento de régimen disciplinario y nuevos canales de comunicación con la ciudadanía: como la Línea Directa y el Chat Bot denominado “TEO”.

Adicionalmente, la Fiscalía cuenta con otros instrumentos para la procuración de justicia; el Plan de Política Criminal y el Programa de Persecución Penal³⁷, que contienen las metas y estrategias para el cumplimiento de los objetivos generales y específicos de la procuración de justicia, orientados a obtener mejores resultados. En este contexto, también destaca la Creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México.

Las personas que denuncien actos de tortura tienen el derecho a que las autoridades intervengan de forma expedita para que su acusación sea investigada y, en su caso, examinada a través de un juicio penal; del mismo modo, las autoridades tienen la obligación de investigar la tortura para esclarecerla, así como de realizar y proseguir de modo diligente las investigaciones necesarias para fincar o deslindar responsabilidades por su comisión.

³⁶ Se refiere a que tanto la acusación como la defensa, se realizan mediante una confrontación de pruebas y argumentos de cada una de las partes. Ambas deben ser escuchadas, comentadas, negadas o aclaradas ante un Juez.

³⁷ La Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia, establecen que el Plan de Política Criminal y el Programa de Persecución Penal deberán presentarse anualmente. Para su elaboración se consideró un diagnóstico de la criminalidad y la calidad del trabajo del Ministerio público, criterios prioritarios de atención.



IESIDH

Estas acciones, planes y programas descritos, pueden contribuir a evitar la tortura como métodos de investigación criminal, así como de dotar al personal ministerial y a la policía de herramientas para cumplir con sus obligaciones. Se necesita de una transformación paulatina en las metodologías de trabajo y un nuevo entendimiento de las funciones que realiza la institución. Para ello es necesaria una transformación de los procesos y estructuras de toda la institución, que permita al sistema desarrollar capacidades investigativas en la persecución de los delitos más complejos (FGJ, 2019).

Otra materia relevante para las investigaciones por tortura, es la aplicación independiente e imparcial del Protocolo de Estambul por parte del cuerpo médico y psicológico, en todos los casos en los que las personas manifiesten que fueron torturadas o se tengan razones para suponer que se cometió. Aunque resulta fundamental la información que arrojan tales dictámenes basados en el Protocolo de Estambul, lo adecuado es que las y los fiscales consideren como prueba directa el testimonio de la víctima, así como datos de prueba circunstanciales para que, conjuntamente, se pueda determinar la comisión de tortura.

Entre 2017 y 2022, la Fiscalía reportó la realización de 667 dictámenes médico-psicológicos elaborados bajo estándares del Protocolo de Estambul (662 por peritos de la institución y 5 por peritos de la Guardia Nacional). Esto la situó entre las fiscalías que realizaron el mayor número de dictámenes a nivel nacional, aunque considerando que la Ciudad de México fue la segunda entidad con el mayor número de carpetas de investigación o averiguaciones previas, con 4451.

Investigar la tortura, ya sea de oficio, por denuncia o por vista de la autoridad judicial³⁸, debe realizarse con los elementos de imparcialidad, minuciosidad, independencia y debida diligencia, excluyendo las pruebas obtenidas bajo tortura, y trasladando la carga de la prueba al Estado³⁹. Esto se presenta como uno de los principales retos del sistema de justicia de la ciudad. Avanzar en la materia no solo en abonará a la no repetición de la tortura, sino al procesamiento eficaz de aquellos que la cometen o la alientan.

La Fiscalía de la Ciudad de México no cuenta con una Fiscalía Especializada en Investigación del Delito de tortura, lo hace a través de la Fiscalía para la Investigación de los Delitos cometidos por Servidores Públicos, que tiene la tarea de integrar las averiguaciones previas por el delito de tortura. Datos muestran que el número de carpetas de investigación por el delito de tortura en 2018 representó solo el 0.14% del total de carpetas con denuncia de la entonces Procuraduría General de Justicia.

Tabla 6. Carpetas de investigación con denuncia a recibir con detenido 2018

Grupo de delitos	Carpetas de investigación con hechos delictivos de 2018	% del total PGJ 2018 (249,585)
Lesiones	7,189	2.88%
Robo inmueble agravado	4,108	1.65%
Sexuales	4,064	1.63%
Homicidio	1,601	0.64%
Secuestro	953	0.38%
Violentos	527	0.21%

38 La vista judicial tiene por efecto que la autoridad competente inicie la investigación respectiva. La LGPIST dispone que cuando la persona juzgadora advierta la existencia de cualquier medio de prueba obtenido a través de un acto de tortura, dará vista con efectos de denuncia a la Fiscalía competente a efecto de que se inicie la investigación penal correspondiente.

39 Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión.

Tortura	359	0.14%
Trata	109	0.04%
Total	18,910	7.58%

Fuente: Con base en información de la FGJ

En 2018, de las carpetas de investigación con hechos delictivos, 359 correspondieron a tortura, que 1.6.3 representó a su vez el 0.14 del total de dichas carpetas. Mediante solicitudes de información sobre el número de carpetas de investigación iniciadas entre el 18 de junio de 2016 (fecha de la entrada en funcionamiento del nuevo sistema de justicia) y el 31 de diciembre de 2022 por el delito de tortura, se obtuvieron los siguientes datos:

Tabla 7. Carpetas de investigación iniciadas por el delito de tortura entre 2016 y 2023

Año	Carpetas	Sexo	
		Hombre	Mujer
2016	544	513	98
2017	849	959	114
2018	716	809	91
2019	593	669	81
2020	420	472	70
2021	926	1,044	140
2022	858	1,041	128

Fuente: Con base en información proporcionada por la FGJ mediante la solicitud de información 092453823000447

La información muestra que en 2020 hubo una disminución en las carpetas iniciadas, sin embargo, puede estar asociado a diferentes temas como delitos que no se denunciaron, a una baja en su comisión o incluso por los efectos ocasionados por la Pandemia de COVID-19 y el respectivo distanciamiento social y de contacto. De ese periodo, 2021 fue el año que más carpetas se iniciaron, con el mayor número de posibles personas víctimas. En el caso de las averiguaciones previas que se tramitan con motivo de hechos violatorios del derecho a la integridad personal, en ocasiones se sigue una línea de investigación que no corresponde al delito de tortura, tal como abuso de autoridad.

Al respecto, la Relatoría Especial de la Tortura observó las siguiente problemática:

“Existen fallas estructurales, repetidas a nivel federal y estatal, que potencian esta impunidad. Los ministerios públicos son reticentes a investigar las denuncias. Pese a ser usualmente el primer contacto de las víctimas con el sistema de justicia, suelen desestimarlas como maniobras para exculpar al detenido. Reiteradamente las víctimas deben denunciar la tortura ante el mismo cuerpo al que acusan de cometerla o permitirla. También hay una tendencia por parte de los ministerios públicos, jueces y comisiones de derechos humanos a calificar conductas constitutivas de tortura con tipos penales de menor gravedad, como abuso de autoridad,

lesiones o ejercicio indebido de servicio público”⁴⁰.

En primer lugar, el delito de abuso de autoridad tiene como fin el correcto funcionamiento de la administración pública en beneficio de las personas, es decir, el servicio público, mientras que la prohibición de la tortura busca proteger la integridad personal por lo que la tipificación del delito es distinta. Aunque el sujeto activo en ambos casos es una persona servidora pública, el delito de abuso de autoridad se comete contra una persona inculpada, mientras que la tortura se puede cometer contra cualquier persona. Finalmente, el objeto de la acción contemplada en el delito de abuso de autoridad es obligar a declarar a la persona inculpada; mientras que el delito de tortura tiene diversas finalidades: obtener información o una confesión, intimidación o castigo personal (SCJN, 2018).

La persecución del delito de tortura bajo el tipo penal de abuso de autoridad, genera inseguridad jurídica y vulnera la protección especializada de las víctimas. En este sentido, la CDHCM ha recomendado que en aquellos hechos violatorios del derecho a la integridad personal en el que se haya determinado la reserva o el no ejercicio de la acción penal, se reaperturen las investigaciones, a fin de que se realicen los análisis técnicos jurídicos en los que se consideren las omisiones relacionadas con la detención arbitraria o ilegal y la tortura y malos tratos.

La inadecuada tipificación de los hechos delictivos puede constituir un obstáculo que mantiene la impunidad de los actos de tortura, pues el tipo penal conduce a la investigación idónea de las autoridades ministeriales y la forma en que el ministerio público y sus auxiliares lleven a cabo la investigación será determinante para garantizar el acceso a la justicia, la identificación de las personas probables responsables y las sanciones que se deriven.

La Fiscalía es parte fundamental de las instituciones involucradas en la erradicación de la tortura, por tanto, continuar con apego a sus principios rectores como legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, inmediatez o respeto a los derechos humanos, será necesario para contar con investigaciones efectivas por el delito de tortura. La investigación eficaz es una forma de prevenir indirectamente la tortura, pues tiene lugar después de que han ocurrido los casos de tortura o tratos crueles.

En el Informe Diagnóstico sobre el estado que guarda la Armonización Legislativa en materia de Prevención, Investigación y Sanción de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la CNDH recomienda a las fiscalías que cuentan con unidades especiales para la investigación de la tortura y otros malos tratos, realizar las acciones necesarias para poner en marcha una transición a fiscalías especializadas que investiguen el delito de tortura, verificando que cuenten con los recursos necesarios para su operación, acorde al transitorio Octavo de la Ley General (2023).

c) Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México

La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México en colaboración con las alcaldías para la prevención, investigación y persecución de los delitos; las sanciones administrativas en materia de cultura cívica; reinserción y reintegración social y familiar; y el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades.

Las fuerzas policiales son agentes estatales, su actuación se rige por diversos principios contenidos en un marco jurídico determinado, que a partir de su aplicación brinda a las personas seguridad jurídica en su actuar. La Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC), establece en su artículo

40 Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/28/68/Add.3, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, párrafo 34. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf>



IESIDH

3 que corresponde a la Secretaría realizar en el ámbito territorial de la Ciudad de México las acciones que garanticen el derecho a la seguridad ciudadana, dirigidas a salvaguardar la vida, la integridad y el patrimonio de las personas frente a riesgos y amenazas.

Los cuerpos policiales tienen la responsabilidad de atender lo dispuesto en el CNPP y demás disposiciones aplicables relativo al desempeño de sus atribuciones. La Secretaría está conformada por 77,327, de las cuales 21,063 (27%) mujeres y 56,264 (73%) hombres⁴¹. Dentro de la organización de los cuerpos policiales bajo la responsabilidad de la SSC está la policía de Proximidad que se compone de: Policía Preventiva, Policía Auxiliar, Policía de Control de Tránsito, Policía Bancaria e Industrial, Policía Cívica, Policía Turística, Policía de la Brigada de Vigilancia Animal y Cuerpos Especiales.

Lo anterior, convierten a la policía de la Ciudad de México en una de las más grande del país en términos de personal adscrito. Por ejemplo, en 2021 la tasa nacional de elementos de la policía preventiva por cada 1,000 habitantes fue de 0.9 nacional. La Ciudad de México tuvo la tasa más alta con el 3.7 (INEGI, 2022).

Los delitos en la Ciudad de México son un fenómeno que se percibe e impacta en la vida diaria de las personas que habitan y transitan por ella, con consecuencias sociales, económicas y emocionales a niveles individuales y colectivos.

Tabla 9. Percepción de inseguridad en el primer y segundo trimestre de 2023. Comparativo trimestral de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)

Alcaldía	Primer trimestre	Segundo trimestre
Benito Juárez	19.4%	19.8%
Cuajimalpa de Morelos	27.7%	20.4%
Miguel Hidalgo	46.1%	38.4%
Coyoacán	51.2%	40.2%
Venustiano Carranza	41.2%	51.3%
Cuauhtémoc	58.5%	60.7%
Gustavo A. Madero	61.1%	70.9%
Iztacalco	70.1%	68.8%
La Magdalena Contreras	52.0%	56.3%
Tlalpan	52.0%	50.8%
Iztapalapa	70.5%	75.1%
Milpa Alta	59.0%	54.6%
Xochimilco	69.5%	72.2%
Álvaro Obregón	52.3%	62.4%
Azcapotzalco	55.8%	63.3%
Tláhuac	73.9%	66.4%

Fuente: Elaboración de la IESIDH con base en información del INEGI

41 A septiembre de 2023, de acuerdo con el Informe Anual de Evaluación y Resultados del Programa de Fortalecimiento del Estado de Fuerza y Capacidades Institucionales de los Cuerpos Policiales.

Por lo que hace a 2023, el aumento de la percepción de inseguridad se reflejó en 9 alcaldías, siendo Álvaro Obregón la que más subió en este rubro. La Alcaldía Tláhuac pasó de la primera posición de percepción de inseguridad en el primer trimestre, a la quinta posición el segundo, es decir, hubo una reducción de 10.1%.

Tabla 10. Percepción de inseguridad en el tercer y cuarto trimestre de 2023. Comparativo trimestral de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)

Alcaldía	Tercer trimestre	Cuarto trimestre
Benito Juárez	15.8%	15.2%
Cuajimalpa de Morelos	21.4%	27.3%
Miguel Hidalgo	44.9%	46.4%
Coyoacán	47.5%	47.0%
Venustiano Carranza	53.2%	55.5%
Milpa Alta	54.9%	55.5%
La Magdalena Contreras	56.1%	56.1%
Gustavo A. Madero	56.5%	57.0%
Tlalpan	61.9%	54.2%
Álvaro Obregón	56.2%	64.1%
Xochimilco	69.9%	61.9%
Iztacalco	67.4%	59.6%
Cuauhtémoc	60.7%	59.2%
Iztapalapa	69.6%	62.5%
Azcapotzalco	57.9%	53.9%
Tláhuac	70.4%	66.3%

** Elaboración de la IESIDH con base en información del INEGI*

Se puede observar que en la mitad de las alcaldías disminuyó la percepción de inseguridad, siendo Xochimilco la que presentó la mayor baja entre trimestre. En términos generales, desde 2019 hasta el cuarto trimestre de 2023, hubo una reducción, pasando de 82.9% de la población que consideró inseguro vivir en la Ciudad en 2019, a 85.8 en 2020, 85.3 en 2021 y 83.2 % en 2022.

Por otro lado, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) que recoge datos de todo el año 2022, estimaba que la tasa de víctimas por cada 100,000 habitantes en la Ciudad de México fue de 32, 661 hombres y 31,178 mujeres. Los delitos más frecuentes fueron robo o asalto en calle o transporte público, fraude y extorsión.

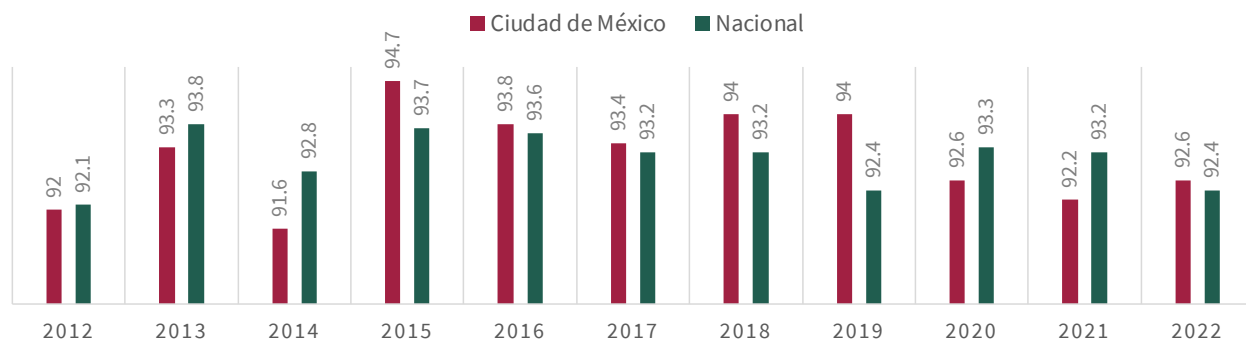
Gráfica 1. Tasa de delitos más frecuentes por cada 100,000 habitantes para la población de 18 años y más en la Ciudad de México 2021-2022



Fuente: datos de la Encuesta Envipe del INEGI (2023)

En esta consideración es necesario resaltar que la cifra⁴² de delitos que no son reportados ante el Ministerio Público o que no son objeto de una averiguación previa y por tanto no figuran en ninguna estadística, alcanzó el 92.6%, es decir, no hubo denuncia o no se inició una carpeta de investigación. Entre las razones de las víctimas para no denunciar delitos ante las autoridades destacan la pérdida de tiempo con 37.6% y desconfianza en la autoridad con 16.8%, las cuales responden a causas atribuibles a la autoridad.

Gráfica 2. Cifra negra de delitos 2012-2022



Fuente: ENVIPE, INEGI (2023)

42 Se calcula como la razón de los delitos no denunciados más los delitos denunciados sin carpeta de investigación más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició carpeta de investigación, entre el total de delitos por cien.

En estos contextos del combate a los delitos, la comisión actos de tortura figura como una forma de castigo a quien los comete, para obtener confesiones o información o para castigar a quien “lo merece”. Además, trasciende la perspectiva del sistema de justicia penal, envolviendo una complejidad en la acción policial, pudiendo ser un mecanismo dirigido a otros objetivos: obligar pagos o conseguir información, para castigar a quien no participa de los arreglos o intimidar a quien puede delatarlos (Silva y Padilla, 2022).

Por lo tanto, es necesario que exista un tramo de control de la actuación policial que va desde la detención, a la puesta a disposición, a fin de que pueda ser monitoreado y permita el seguimiento de la actuación de la policía, y se evite que las personas detenidas sean incomunicadas y trasladadas a lugares distintos a los obligatorios.

Los Estados están facultados para hacer uso legítimo de la fuerza, con la finalidad de cumplir con la obligación que tienen de garantizar la seguridad y salvaguardar el orden público dentro de su territorio, sin embargo, esta facultad no es absoluta e irrestricta, pues se encuentra limitada por una serie de principios⁴³ (CDHCM, 2023). La SSC cuenta con un Protocolos General de Actuación Policial que se aplican en los diferentes contextos en que se desarrolla su labor, que orientan las acciones hacia un marco de respeto a los derechos humanos.

El Protocolo General fue publicado el 19 de octubre de 2023 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México⁴⁴. Se trató de un proceso de actualización de la normativa que rige la actuación policial de la Secretaría de Seguridad, en apego a las disposiciones del CNPP, particularmente en materias de primer respondiente, detenciones, uso de la fuerza y cadena de custodia. Participaron organizaciones de la sociedad civil, personas expertas.

De acuerdo con el diagnóstico de los instrumentos normativos de la función policial, fueron identificados recurrencia en las temáticas, poca funcionalidad operativa y limitada transversalización de la perspectiva de género y de derechos humanos. De ahí la reestructuración para delinear los procedimientos y actividades de una manera transversal a nivel operativo, mediante normas estandarizadas y lineamientos basados en los principios jurídicos para la seguridad pública y ciudadana, que garanticen el respeto a los derechos humanos.

En cuanto a las reglas mínimas para la prevención de la tortura y los malos tratos, el protocolo señala las salvaguardas que asisten a la persona detenida, constatando que ésta comprendió la lectura de sus derechos. Estas se especifican en el capítulo 4.5, denominado “detenciones”, que mandata el registro inmediato de la detención, con el objetivo de prevenir violaciones a derechos humanos⁴⁵. De igual forma, amplía el marco de protección a la integridad en el traslado y la puesta a disposición.

Si bien el referido instrumento es de reciente creación, con anterioridad, la Secretaría de Seguridad Ciudadana contaba con diversos protocolos ante la interacción con diferentes grupos de población, a fin de asegurar una protección efectiva a sus derechos humanos. Entre dichos instrumentos se pueden señalar el Protocolo de Actuación Policial para la detención de Adolescentes en Conflicto con la Ley, es decir, dirigido a las personas entre los doce y los dieciocho años, enmarcado en el respeto al principio

43 Al respecto, tanto a nivel internacional como regional y local se han definido una serie de principios generales que rigen el uso de la fuerza por parte de los “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, particularmente la legalidad; absoluta necesidad; oportunidad; racionalidad; congruencia; Subsidiariedad; y proporcionalidad.

44 Disponible en: <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Protocolos-actuacion-policial/Protocolo-Gral-de-Actuacion-Policial-C-N.pdf>

45 El registro se inicia de forma inmediata por el personal policial, en el momento en que la persona detenida se encuentre bajo su custodia, mediante la solicitud de folio comunicándose vía radio a la base Control del Registro de Detenciones (CRED) para que esta a su vez realice la inscripción en el Registro Nacional de Detenciones (RENADET), y otorgue el folio correspondiente.

de interés superior de la infancia. Establecía explícitamente abstenerse de infligir, instigar o tolerar actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes antes, durante y después de la detención.

Entre las salvaguardas que contenía se encontraban la de poner a disposición de la autoridad competente, sin dilación alguna, a las personas adolescentes que probablemente incurrieran en infracciones administrativas o conductas tipificadas como delitos; informar sin demora las razones por las que procede a la detención; e Informar sin demora a la persona detenida sus derechos.

Otro Protocolo era el referente a la Actuación Policial para la Realización de Detenciones en el Marco del Sistema Penal Acusatorio, establecía los supuestos bajo los cuales las y los integrantes de la Policía de la Ciudad de México podía detener a personas por la comisión de un hecho que la ley señale como delito, cuando exista flagrancia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 146 del CNPP.

Señala explícitamente abstenerse de infligir, instigar o tolerar actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Este instrumento avanzó al reconocer la prohibición de infligir, instigar o tolerar la violencia sexual. Incluía salvaguardas como la puesta inmediata a disposición de la autoridad competente a la persona detenida; Informar a familiares o acompañantes del detenido el destino de la persona, resguardando su integridad psicológica y física; e informar el motivo de su detención y los derechos que le asisten.

Por otra parte, el Protocolo de Actuación Policial para preservar los Derechos Humanos de las personas que pertenezcan a la población LGBTTTI+, exhortaba a las personas servidoras públicas a brindar un trato respetuoso y digno a las personas de la diversidad sexual víctimas o detenidas, reconociendo sus derechos y garantías.⁴⁶ También aseguraba la aplicación de una serie de salvaguardas fundamentales para la prevención de la tortura:

- A ser informadas, en el momento de su detención, de las razones de ésta y a ser notificadas del carácter de las acusaciones formuladas en su contra y ser llevadas sin demora ante la autoridad competente.;
- A comunicarse con un familiar y con su defensor cuando sea detenida;
- A que se le informe los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten;
- A no ser sometida en ningún momento del procedimiento a técnicas ni métodos que atenten contra su dignidad, induzcan o alteren su libre voluntad;
- A ser presentada ante el Ministerio Público o ante la autoridad competente inmediatamente después de ser detenida o aprehendida.

Adicional a lo señalado, la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana señala que las acciones para proteger los derechos en materia de seguridad ciudadana deberán ejecutarse con enfoque diferenciado y perspectiva de género para los grupos de atención prioritaria frente a la violencia y el delito.

El gobierno de la ciudad implementa una estrategia de seguridad desde 2019, la cual busca reducir los delitos y afrontarlos de una forma más integral, considerando los siguientes elementos:

- La atención a las causas; a través de programas sociales y de espacios de educación.
- Más y mejor policía, vinculada a su capacitación y formación;
- Fortalecimiento de la inteligencia e investigación; y
- Coordinación a través del Gabinete de Seguridad de la ciudad, Fiscalía local, alcaldías y Guardia Nacional.

⁴⁶ La policía debe abstenerse de utilizar lenguaje y términos peyorativos; denostativos; discriminatorios; calificativos; insultos; denigrante; comentarios degradantes; o Cualquier otro que atente contra la dignidad.



Datos del gobierno de la ciudad señalan que, con dicha estrategia, ha habido una reducción de homicidios dolosos del 42%, pasando de cuatro homicidios diarios en enero de 2019 a 2.3 en diciembre de 2023. De igual forma, entre enero 2019 y diciembre 2023, los delitos de alto impacto tuvieron una reducción del 60.29%.

Por otro lado, la Secretaría ha llevado a cabo esfuerzos en materia de capacitación para la prevención de la tortura y los malos tratos. La Subsecretaría de Desarrollo Institucional, a través de la Universidad de la Policía⁴⁷, desarrolla acciones para formar a las y los cadetes, así como a todo el personal operativo en materia de derechos humanos y perspectiva de género mediante capacitaciones, programas o cursos.

Establecer el uso obligatorio de cámaras y GPS en las patrullas o de la aplicación de protocolos de seguridad durante Las entrevistas podrían contribuir como medida preventiva de la tortura y otros malos tratos. Diseñar campañas de sensibilización sobre la prevención de la tortura, fortalecer las capacidades y funciones de la Dirección General de Asuntos Internos para investigar, depurar los cuerpos policiales y sancionar de manera interna y en coordinación con las autoridades ministeriales, a los elementos involucrados.

Además, conocer la percepción de los policías sobre el funcionamiento de sus corporaciones y sus condiciones y dinámicas laborales, así como los impactos psicoemocionales que pudieran padecer por la exposición a situaciones de riesgo y de violencia en su labor cotidiana, servirá para mejorar las condiciones de trabajo (Causa en Común, 2019). Finalmente, dotar a las policías de salarios adecuados, así como opciones de carrera y retiro dignos⁴⁸.

d) Poder Judicial de la Ciudad de México

El papel de la autoridad judicial resulta igualmente importante para inhibir la práctica de la tortura, pues las personas juzgadoras deben actuar eficazmente para detectar y responder de manera oportuna a posibles violaciones a los derechos humanos de personas sujetas a proceso (TSJ, 2017). Es decir, su actuación representa un pilar fundamental para avanzar en el cumplimiento del respeto a los derechos humanos.

Esta función también es para ofrecer garantías y medidas de protección a los grupos que, por diferentes circunstancias, se encuentran en condiciones que las hacen más susceptibles de ser víctimas de violación de derechos, atendiendo el enfoque diferencial y especializado, lo que implica que las autoridades deben tener en cuenta la existencia de situaciones 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 requieran de una atención especializada.

Cuando se trata de tortura, las declaraciones o confesiones obtenidas mediante coacción, constituyen una violación a un juicio justo. La SCJN ha establecido que se debe excluir toda prueba que se hubiera obtenido o que derivara directamente de la coacción, lo que comprende declaraciones, confesiones o toda clase de información incriminatoria.

Al respecto, la aplicación de la regla de exclusión se ve reflejada en la prohibición de otorgar valor

⁴⁷ La Universidad de la Policía es la encargada de formar especialistas y profesionales en materia de Seguridad Ciudadana, con base en un modelo educativo que facilite el desarrollo de competencias especializadas, mediante un enfoque preventivo y el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación, para el análisis y atención eficaz y pertinente de las problemáticas de seguridad, en beneficio de la sociedad.

⁴⁸ Los aumentos salariales durante los últimos años a la Policía de la Ciudad de México han aumentado un 45% con respecto a 2018. Durante 2023 se incrementará 9%.



probatorio no sólo a la prueba obtenida directamente mediante coacción, sino también a la evidencia que se desprende de dicha acción. De esta forma las pruebas obtenidas como consecuencia de actos de tortura no deben ser usadas en el juicio (SCJN, 2017). La exclusión de la prueba puede ocurrir en cualquier etapa del proceso, pues una vez que la jueza o juez tiene conocimiento de que actos de tortura fueron perpetrados en cualquier momento procesal, tiene la obligación de dar vista a la fiscalía especializada en materia de tortura para la investigación y posible sanción futura, como lo estipula el artículo 33 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. (Documenta, 2020).

Entonces, la denuncia de estos actos no puede condicionarse a circunstancias de temporalidad o de oportunidad, y por tanto, puede alegarse en cualquier etapa procedimental o en los correspondientes medios de impugnación. En este sentido, las y los jueces están obligados a solicitar investigaciones independientes ante una denuncia de tortura: uno para investigar las alegaciones y otro para determinar la necesidad de excluir pruebas, evitando postergar la admisibilidad hasta la sentencia y desvinculando, correctamente, la exclusión de prueba del resultado de la investigación (SCJN, 2012).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido criterios orientadores en el sentido de que el Estado es responsable, en su condición de garante de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la observancia del derecho a la integridad personal de todo individuo que se halla bajo su custodia (Caso López Álvarez vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141). Por lo que existe la presunción de considerar responsable al Estado por las torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes que exhibe una persona que ha estado bajo la custodia de agentes estatales, si las autoridades no han realizado una investigación seria de los hechos seguida del procesamiento de los que aparezcan como responsables de tales conductas (Caso «Niños de la Calle», Villagrán Morales y otros vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63).

Estos criterios dan pauta objetiva para considerar que la carga de la prueba para conocer la causa que originó las lesiones que presenta en su cuerpo una persona que fue detenida por la policía, recae en el Estado y no en los particulares afectados.

Por otro lado, la autoridad judicial no puede desechar los alegatos, basándose únicamente en pruebas periciales de tipo médico y/o Psicológico, específicamente el Protocolo de Estambul, ya que no es el único medio para la investigación de la tortura. Las autoridades deben disponer de otros medios que ayuden a determinar si existió o no la comisión de actos de tortura. El dictamen médico psicológico, por lo tanto:

- a) No determina por sí solo si existe o no tortura; se trata de una opinión técnica especializada.
- b) Los alcances de ese 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.

Así, otorgar valor probatorio a otros medios, como el testimonio de la persona denunciante, pruebas circunstanciales de la detención, testimonios de testigos o interrogatorios a presuntos responsables de la tortura, abonará a la adecuada persecución de ese delito y la persona juzgadora tiene la facultad de valorar todos los elementos⁴⁹

De acuerdo con los registros que guarda la Dirección de Estadística del Poder Judicial, para el periodo referido, se tiene registro de dos personas vinculadas a proceso por el tipo delictivo de tortura.

⁴⁹ El artículo 50 de la Ley General establece que serán excluidas o declaradas nulas, por carecer de valor probatorio, todas las pruebas obtenidas directamente a través de actos de tortura y de cualquier otra violación a derechos humanos o fundamentales, así como las pruebas obtenidas por medios legales pero derivadas de dichos actos”



Tabla 8. Sentencias dictadas por el delito de tortura por el poder judicial de la Ciudad de México en el periodo 2016-2023

Periodo	Total
2016	1
2017	0
2018	0
2019	0
2020	0
2021	0
2022	0
2023	0

Fuente: Con base en información proporcionada por el Poder Judicial mediante la solicitud de información 090164122000852

Durante los últimos 7 años solo hubo una sentencia condenatoria en la materia penal tradicional, mientras que no ha habido sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales de primera instancia en el mismo periodo y por ese tipo delictivo en el marco del Sistema Procesal Penal Acusatorio. Por otro lado, del número de carpetas de investigación iniciadas entre el 18 de junio de 2016 y el 31 de diciembre de 2022, ninguna fue sometida a un juicio oral.

Las denuncias interpuestas por actos de tortura son desproporcionadas a las sentencias, por lo que no se han traducido en imputaciones o vinculaciones a proceso de los presuntos responsables. Para que un juez emita una sentencia, sancione a los responsables y dé acceso a la reparación a las víctimas, es necesario que los casos lleguen a esa instancia a través del ejercicio de la acción penal.

El enjuiciamiento, la comparecencia en juicio y la sanción de las personas autoras podría contribuir a prevenir indirectamente la comisión de dichos actos, pues se centra en evitar la repetición, enviando el mensaje de que la tortura se sanciona.

Entre los posibles motivos que podrían explicar el escaso número de ejercicios de la acción penal reconocidos por la CNDH se encuentran:

- a) Personal especializado escaso para investigar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- b) Falta de personal pericial para la emisión del dictamen médico psicológico;
- c) Dificultades de acceso a recursos humanos, materiales y financieros;
- d) Falta de capacitación.

El Poder Judicial también aplica estudios psicológicos por la posible tortura. En el periodo 2015-2022 realizó 3,235, siendo el 2022 el que registró la cifra más baja.

Tabla 11. Estudios realizados por el poder judicial para la posible determinación de tortura en el periodo 2015-2022

Estudios y clasificaciones de lesiones	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (nov)
Estudios para la posible determinación de tortura	1,181	499	358	410	328	264	241	218	214

Fuente: Poder Judicial (2022)

En 2017, el Tribunal implementó la *Guía para las juzgadas y juzgadores del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México sobre prevención, investigación, sanción y reparación de la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes* para contar con mecanismos que orienten a las y los operadores del sistema de justicia en las acciones que deberán seguir en los casos relacionados con estos actos.

De igual forma, ha dotado de capacitación a jueces, personal médico y psicológico sobre los Principios Méndez, para evitar la práctica de entrevistas coercitivas que deriven en confesiones forzadas. Como reconoce el propio Poder Judicial, el papel de la autoridad judicial resulta singularmente importante para inhibir la práctica de la tortura, pues quien juzga debe tener una actuación eficaz para detectar y responder de manera oportuna ante posibles afectaciones a los derechos humanos de personas sujetas a proceso.

Además, cuenta con la herramienta denominada “Notas sobre la actualización del Protocolo de Estambul”, que surgió a partir de la traducción y análisis de la actualización del Protocolo de Estambul, en el apartado que atañe al Poder Judicial, y que fue creado para fortalecer el actuar judicial en la erradicación de la tortura.

Es necesario que, desde la autoridad judicial, se continúe revisando de manera exhaustiva e imparcial los indicios disponibles en el expediente para la acreditación de la tortura para que las víctimas no se encuentren en la vulnerabilidad ante la falta de certeza jurídica que debe garantizar el Estado.

e) Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México

La Comisión Ejecutiva de Víctimas tiene como objeto desarrollar mecanismos de coordinación entre dependencias e instituciones públicas y privadas locales y con el Sistema de Atención, a fin de garantizar el acceso efectivo de las víctimas a los derechos, mecanismos, procedimientos y servicios que establece la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

Los impactos de una violación de derechos humanos tienden a ser profundos y prolongados para las víctimas, pues marca una ruptura de su vida cotidiana. A nivel individual se ha observado depresión, estrés postraumático, adicciones, delirios, alucinaciones o paranoia. En su entorno familiar se observan altos niveles de estrés, miedo, preocupaciones, cambio en las dinámicas familiares, dificultades económicas o cambios en los proyectos de vida.

Por lo tanto, las personas sobrevivientes de tortura tienen el derecho a la reparación del daño, y el Estado de proporcionarla, como parte de sus obligaciones internacionales. La CCT refiere la reparación

integral del daño en su artículo 14, que posteriormente desarrolla la observación No. 3, al incluir entre las medidas de reparación:

- a) Restitución
- b) Indemnización
- c) Rehabilitación
- d) Satisfacción
- e) Garantías de no repetición

La Ley de Víctimas para la Ciudad de México, publicada en 2018, reconoce y garantiza los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la reparación integral. La entiende como el conjunto de medidas que se determinarán e implementarán a favor de la víctima, de acuerdo a la acreditación del daño cometido por el hecho victimizante, incorporando las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y prevención para la no repetición. Con este instrumento, se contó con el marco jurídico para la creación de la Comisión, con lo que quedó instalada formalmente en 2019.

Como parte de una primera etapa de transición, la Fiscalía General de Justicia y la Comisión establecieron las bases y las acciones a través de un convenio de colaboración para transferir los recursos y posibilitar la transmisión de personas asesoras de la Fiscalía a la CEAVI, misma que se concretó en enero de 2021. Lo anterior, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia, que señala que la asesoría jurídica victimal será transferida en su totalidad a la Comisión a partir del 1º de enero de 2024, en cuyo caso, conocerá en forma exclusiva, entre otros, el delito de tortura.

En materia penal, el servicio de asesoría jurídica de la Comisión Ejecutiva es brindado a partir de que éste sea requerido directamente por la víctima directa o víctimas indirectas. De acuerdo a la Ley de Víctimas de la Ciudad de México son:

- **Víctimas directas.** Son aquellas personas físicas o colectivo de personas que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de un hecho victimizante.
- **Víctimas indirectas.** Los familiares o aquellas personas físicas dependientes de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.
- **Víctimas potenciales.** Las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren, o bien colectivos de personas cuyos derechos pueden verse afectados o estar en riesgo, por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos humanos o la comisión de un delito.

Tabla 12. Asesoría jurídica victimal realizada por la CEAVI durante 2022

Entidad	Casos atendidos por asesor jurídico	Víctimas de delito representadas por asesor jurídico en procesos penales	Víctimas de violaciones a derechos humanos, representados por asesor jurídico
CDMX	138	189	7.1

** Información retomada de México Evalúa “Hallazgos desde lo local 2022”.*

Durante 2022, cada persona asesora jurídica atendió un promedio de 138 casos, brindando apoyo a 189 víctimas representadas procesos penales. Asimismo, en promedio cada asesor jurídico atendió a 7.1 víctimas de violaciones a los derechos humanos. “Esta cifra resalta la importancia de contar con un mayor número de personas encargadas de la asesoría jurídica y recursos dedicados a la atención de víctimas para garantizar su acceso a la justicia y reparación de manera efectiva” (México Evalúa, 2024).

Tabla 13. Atenciones en materia de asesoría jurídica en la etapa de investigación inicial realizadas por la CEAVI. Octubre 2020 – diciembre 2023

Concepto	Número de acciones
Intervenciones en carpetas de investigación del delito de tortura	926

Fuente: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México (2022)

Entre julio y diciembre de 2020, últimos datos disponibles, la Comisión realizó 3 atenciones en materia de asesoría jurídica en la etapa de investigación jurídica por el delito de tortura. Dichas asesorías asisten a la víctima desde el primer momento en que tenga contacto con la autoridad, al proporcionar información y asesoría legal que requiera en materia penal. En su caso, la víctima es representada en todos los procedimientos y juicios en los que sea parte derivados del hecho victimizante.

Por otro lado, para la determinación e implementación de medidas de reparación, la Ley de Víctimas de la Ciudad de México señala que se debe generar un plan individual de reparación, donde se determinen los derechos afectados y el daño cometido por el hecho victimizante. El plan individual se establece de acuerdo a los parámetros contenidos en los conceptos de daño material o emergente e inmaterial, por lo que deben ser implementados en un plazo razonable y por el tiempo que sea necesario, hasta lograr la reparación del daño ocasionado a las víctimas.

Lo anterior única y exclusivamente en los casos en que así lo determine la autoridad judicial, la Comisión de Víctimas, la Comisión de Derechos Humanos o la Comisión Nacional de Derechos Humanos u Órganos Internacionales de Derechos Humanos. Por lo tanto, cuando la CDHCM emite una Recomendación, inicia la labor de la CEAVI para diseñar las medidas para las víctimas reconocidas que son vinculantes y obligatorias para los demás entes de la administración pública local.

Las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión, deben ser proporcionadas tanto a las personas víctimas, como a las víctimas indirectas, considerando las necesidades y particularidades de cada caso, respecto de las afectaciones producidas por los hechos victimizantes. En el caso de algunas recomendaciones, se establece que el plan individualizado sea diseñado y ejecutado para las víctimas indirectas.

En este contexto, la atención psicosocial es fundamental para que la víctima recupere o mitigue los daños psicosociales, el sufrimiento emocional y los impactos a la integridad psicológica y moral, así como al proyecto de vida. Por ejemplo, la ausencia de lesiones físicas no significa que no ocurrieron actos de tortura, por lo que es de suma importancia enfatizar en los signos psicológicos de la tortura. Por ejemplo, la ausencia

de lesiones físicas no significa que no ocurrieron actos de tortura, por lo que es de suma importancia enfatizar en los signos psicológicos de la tortura:

- Estrés postraumático
- Depresión
- Disociación, despersonalización y comportamiento atípico
- Adicciones
- Delirios
- Alucinaciones auditivas, visuales u olfativas
- Paranoia

Estos eventos traumáticos pueden manifestarse en una persona a través de sus emociones, comportamientos, salud física, psique y de su salud cognitiva. A menudo, las víctimas experimentan fuertes reacciones físicas o emocionales inmediatas y tardías. Los síntomas y efectos psicológicos frecuentemente se observan de forma prolongada, semanas o incluso años después (Reyes, 2010).

Aunque las reparaciones, en su dimensión monetaria, generan un efecto disuasivo, pues son a cargo del presupuesto de las autoridades responsables, también recae en el Estado la obligación de proveer una explicación de lo sucedido, orientada a satisfacer su derecho a la verdad y justicia.

En estos contextos de asesoría, atención y reparación, se debe evitar la victimización de las personas durante el proceso, bajo los principios de máxima protección y debida diligencia. Asimismo, tomar en cuenta los perfiles y experiencias de las víctimas de tortura, construyendo con ellas sus proyectos de vida de la mano con otras instituciones de salud, educación o trabajo.

f) Consejería Jurídica de la Ciudad de México

La Consejería Jurídica es una institución que presta servicios de defensoría de oficio, de orientación y asistencia jurídica, que la convierte en otro actor relevante para la prevención de actos de tortura y malos tratos. Tal defensoría es relevante para las personas imputadas, quienes tienen el derecho a contar con una defensa adecuada durante todos los actos del procedimiento, así como su derecho a ofrecer y desahogar las pruebas encaminadas a acreditar su inocencia.

El artículo 20, apartado B, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que toda persona imputada:

“Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera”.

Señala también que el objeto del proceso penal es lograr “el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen”. Al respecto, interpretando el contenido y alcance de esta norma constitucional, la SCJN ha subrayado que el proceso penal debe estar orientado a materializar bienes constitucionales esenciales como son:

- a) El derecho a la verdad, es decir, el esclarecimiento de los hechos;
- b) La presunción de inocencia lato sensu [proteger a la persona inocente];
- c) El combate a la impunidad; y



d) La reparación del daño ocasionado por la comisión del delito.

Lo anterior implica la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia y el debido proceso, respecto de la asistencia jurídica a través de una persona defensora pública, en caso de ser requerida (CNDH, 2022). Las garantías del derecho al acceso a la justicia, implican que los procedimientos ante las instancias jurisdiccionales y no jurisdiccionales, sean realizados atendiendo al debido proceso y el principio de debida diligencia⁵⁰.

En el marco constitucional local, se señala que las garantías y principios del debido proceso penal en la Ciudad de México seguirán el estándar establecido en la CPEUM, los instrumentos internacionales en la materia, las leyes generales y locales aplicables. Si bien la Constitución Política de la Ciudad de México establece la creación del Instituto de Defensoría Pública⁵¹ para brindar atención de una manera más oportuna y eficiente, es la CEJUR quien asume actualmente esa función. Por ejemplo, en 2019 brindó servicios jurídicos a grupos de atención prioritaria, registrando 55 mil 959 personas atendidas, mientras que en 2023 registró 90 mil 640 personas.

La Dirección de Defensoría Pública, a través de la Subdirección Jurídica Penal de la Dirección General de Servicios Legales tiene entre sus atribuciones las siguientes:

- Verificar que se lleve a cabo la asistencia jurídica gratuita en materia penal, en las etapas de averiguación previa o carpeta de investigación, proceso penal, ante juez de control y de juicio oral (en asuntos con prisión preventiva oficiosa), recursos de apelación, ejecución de sanciones y amparo directo, así como asistencia ante Juzgados Cívicos; para garantizar una defensa adecuada y la seguridad jurídica;
- Coordinar eficazmente la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita en materia penal, a través de una persona Defensora Pública para garantizar una defensa adecuada.
- Verificar que se realice la designación oportuna para la prestación del servicio gratuito de asistencia jurídica en materia penal, para garantizar una defensa una defensa conveniente a la persona usuaria del servicio.
- Asegurar que la asistencia jurídica gratuita, se realice de conforme a lo establecido por la normativa aplicable para lograr una defensa adecuada a las personas usuarias del servicio.
- Supervisar que se realice un adecuado análisis jurídico de cada asunto asignado, a fin de establecer la estrategia de defensa eficiente a favor del representado.
- Verificar que se haga uso de los medios de prueba a su alcance, recursos y demás instrumentos, para garantizar la adecuada defensa de las personas representadas.

En materia de tortura y malos tratos, y a partir de las investigaciones realizadas por la CDHCM, reflejadas en diversos instrumentos recomendatorios, se ha advertido que las personas defensoras no han acompañado a las probables víctimas directas, en su calidad de imputadas y como parte de las diligencias tendientes a desahogar la investigación, vulnerando su derecho a una defensa adecuada, en relación a contar con la asistencia de una persona profesional en todo momento, incluso desde la detención.

⁵⁰ El debido proceso comprende el “conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales¹³² a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente -de- cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos” (CIDH, 2014). En ese sentido, todos los actos que provengan de las autoridades estatales, ya sean de carácter jurisdiccional, administrativo o sancionatorio deben respetar el debido proceso. La obligación de debida diligencia se refiere a que el órgano que investiga una violación de derechos humanos debe utilizar todos los medios disponibles para llevar a cabo, dentro de un plazo razonable, todas aquellas actuaciones y averiguaciones que sean necesarias con el fin de obtener el resultado que se persigue (CIDH, 2007).

⁵¹ El Instituto de Defensoría Pública tiene como finalidad la asistencia profesional de abogadas y abogados públicos que presten servicios gratuitos de defensa de las personas justiciables, con el objeto de regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero local, garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el patrocinio legal durante la ejecución penal; el acceso a la Justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en diversas materias.



En el mismo tenor, ha especificado que la persona defensora pública deberá de allegarse de información suficiente, presentar pruebas y los recursos que correspondan, así como brindar información suficiente a la persona a la que asesora, señalar en actuaciones los elementos legales adecuados y conducentes para exculpar, justificar o atenuar la conducta de su representado, vigilar que se respeten los derechos humanos y comunicar a los organismos de protección a los derechos humanos, las quejas de los defendidos por malos tratos, tortura, golpes, amenazas y cualquiera otra violación a sus derechos humanos que provenga de una persona servidora pública.

La SCJN sostiene que para que las autoridades del Estado puedan garantizar la defensa adecuada de una persona es necesario que esa defensa esté representada por una persona con licenciatura en derecho, que cuente con la capacidad técnica para asesorar y apreciar lo que jurídicamente le conviene a la persona defendida, características que no se satisfacen con la sola asistencia (no representación legal) de una persona de confianza.

Así, es necesario que la persona defensora pública cuente con cédula profesional y acredite experiencia, así como conocimientos técnicos en materia penal que garantice una adecuada defensa a las personas imputadas de delitos. Por lo que respecta a casos de detención arbitraria, tortura, o bien, tratos crueles, inhumanos o degradantes, deben contar con herramientas jurídicas y prácticas que les permita distinguir, en el ejercicio de su función, estas materias.

VI. Salvaguardas para la prevención de la tortura

Como se mencionó con anterioridad, los momentos posteriores a la detención de las personas son los que presentan más alto riesgo para la comisión de abusos, que pueden derivar en actos de tortura, pues es cuando las autoridades están bajo mayor presión de obtener información (APT, 2018). Por lo tanto, una de las formas más efectivas de prevenir tales actos es asegurando que las personas en custodia cuenten con una serie de salvaguardas legales y procesales desde los primeros momentos de su detención⁵².

Las salvaguardas son aquellas medidas que se toman cuando se detecta un riesgo o amenaza ante el incumplimiento de una o varias normas o procedimientos, con el objetivo de reducirlos y eliminarlos. En tal sentido, las salvaguardas contra la tortura y los malos tratos son aquellas medidas que orientan a las autoridades a proteger a las personas que se encuentran en detención policial o privadas de su libertad, en concordancia con los estándares internacionales.⁵³

De esa manera se genera un marco de garantía de los derechos humanos, así como la adecuada aplicación de las leyes o normas que rigen la actuación policial. Entre las salvaguardas fundamentales para la prevención de la tortura se encuentran:

- a) A que sean informados de las razones de su detención y de la naturaleza de los cargos que se les imputan. Informar, si es el caso, en un idioma que comprendan;
- b) A que sean informados de sus derechos;
- c) A que se registre su detención;
- d) A la asistencia, sin demora, de un abogado o abogada y a recibir asistencia letrada gratuita, en caso de necesidad⁵⁴;
- e) A informar de su detención a un familiar o a un tercero;
- f) El derecho a ser presentados ante una persona juzgadora sin demora; y
- g) A requerir y tener acceso inmediato a personal médico independiente, aparte de cualquier examen médico que pueda realizarse a petición de las autoridades.

Así, la obligación de prevención debe abarcar “el mayor número posible de los elementos que, en una situación dada, pueden contribuir a disminuir la probabilidad o el riesgo de tortura o de malos tratos” (SPT 2016).

A partir de la importancia que revisten tales salvaguardas, se analizarán con mayor detalle, describiendo los elementos que implican su adecuada aplicación, con base en los estándares internacionales y el marco legal aplicable a nivel nacional.

a) Derecho a ser informados de las razones de la detención

Que las personas conozcan de forma inmediata y clara las razones de su detención, será un paso clave para saber si fue justificada o no. El párrafo 2 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que toda persona detenida será informada de la acusación formulada contra ellas. Asimismo, el Principio 10 del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas

52 Desde el momento en el que la persona sospechosa es detenida, hasta el momento en el que es presentada ante una persona juzgadora o es liberada.

53 Un estudio reciente publicado por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) demostró que una de las medidas más efectivas para prevenir la tortura y los malos tratos es asegurar el acceso efectivo a las salvaguardas en las primeras horas de la custodia.

54 La asistencia letrada constituye una garantía fundamental para la protección del debido proceso y para una efectiva defensa de los intereses de todas las personas en igualdad de circunstancias ante las autoridades jurisdiccionales.

a cualquier forma de detención o prisión señala que toda persona será informada en el momento de su arresto de la razón por la que se procede y notificarla sin demora de la acusación formulada contra ella.

A nivel nacional, la Constitución Política determina en su artículo 20 que, entre los derechos de toda persona imputada, desde el momento de su detención, será el conocer los motivos de ésta. El sistema de justicia en México contempla tres supuestos para la privación legal de la libertad de las personas: orden de aprehensión, flagrancia o caso urgente. Las personas juzgadoras de control deben cerciorarse y verificar que los derechos de las personas privadas de la libertad se cumplan en todo momento.

Lo anterior contrasta con la situación que se vive cotidianamente en torno a las detenciones. Por ejemplo, en los datos aportados por la ENPOL 2021 para la Ciudad de México se muestra que el 29% de la población privada de la libertad encuestada señaló que su detención se realizó inmediatamente después de la conducta o acto por el cual la acusaban, mientras que el 22.2% manifestó que fue en la calle, sin una orden de detención.

En la misma línea, la encuesta señala que, en la Ciudad de México, solamente el 37.5% de las población privada de la libertad mencionó que la policía o autoridad les dijo el motivo de la detención. Otro 64% le dijeron de qué se le acusaba al ser presentada ante el Ministerio Público.

Además, esta salvaguarda puede enfrentar barreras cuando la persona imputada no habla o entienda el idioma español, por lo que se debe avanzar en lo que establece el artículo 2 de la Constitución al respecto, es decir, en esos casos deberán ser asistidos por traductor o intérprete para comunicarse con la persona defensora o asesora, según corresponda, o con las autoridades, así como el artículo 35 de la Ley Nacional de Ejecución Penal para asegurar que entiendan todo el proceso que se sigue en su contra, así como sus obligaciones y derechos. Y de ser el caso, también se atiende a la notificación consular correspondiente.

En conclusión, toda persona detenida tiene derecho a que, sin demora y desde el momento de su detención, se le informe sobre el motivo de la misma. Por lo tanto, las autoridades que lleven a cabo una detención, tanto por orden judicial, por urgencia o por flagrancia⁵⁵, tienen la obligación de informar inmediatamente a la persona detenida de los hechos que se le atribuyen. El razonamiento detrás de este derecho es evitar detenciones ilegales o arbitrarias y, además, garantizar el derecho de defensa de la persona detenida (SCJN, 2015).

b) Ser informados de los derechos que gozan

Las personas deben ser informadas de los derechos que gozan desde el momento de la detención, incluyendo sus derechos a guardar silencio. La obligación de las autoridades responsables de la detención es notificar dichos derechos sin demora. Los estándares internacionales indican que, al momento de la detención, las autoridades policiales deben proveer información sobre los derechos de las personas, una explicación acerca de los mismos, así como la manera en que la persona detenida puede ejercerlos (ONU, 1988).

⁵⁵ La detención en flagrancia es el acto en el que se priva provisionalmente de la libertad sin una orden judicial. De acuerdo con el Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente se da el supuesto de flagrancia cuando la persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito o inmediatamente después de haber cometido el delito.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como detención por supuesto de caso urgente aquella practicada por orden del Ministerio Público (bajo su responsabilidad, y bajo la obligación de justificar objetiva y razonablemente ante el juez que controle a posteriori la legalidad de la detención) siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que se trate de delito grave, así calificado por la Ley;
- b) Que exista el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia, y
- c) Que el Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar u otras circunstancias.



El desconocimiento de derechos por parte de las personas detenidas acerca del sistema de justicia, podría provocar que no sean ejercidos adecuadamente, incluyendo cómo solicitarlos. El hecho de que sean informadas de sus derechos puede contribuir de forma efectiva a conocerlos, pues les dota de elementos para ejercer otras salvaguardas, contribuyendo a cuestionarse la detención o interponer denuncias. A este respecto, el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (2012) ha recomendado que los derechos de las personas en custodia deben ser informados desde el momento mismo de la detención.

Por lo tanto, se deben tener mecanismos para que dicha acción no dependa de la decisión de la policía. Asimismo, medidas para asegurar que las personas entendieron la información proporcionada con una lectura de los derechos empleando un lenguaje claro y evitando el uso de términos legales complejos o técnicos (considerando, por ejemplo, el estrés durante la custodia o la resistencia presentada). En otro nivel incluso la información proporcionada debería de incluir la forma en cómo las personas detenidas puedan ejercer sus derechos.

Por otro lado, también se tendría que asegurar, en caso de que las personas detenidas pertenezcan a un pueblo o comunidad indígena y no hablen o entiendan español, el derecho a ser asistido por un traductor y personas defensoras que tengan conocimiento de su lengua y cultura, puesto que el Estado se encuentra obligado a garantizar el establecimiento de políticas públicas y/o programas que prevengan violaciones a derechos humanos, reduciendo brechas de exclusión y desigualdad (CNDH, 2021).

c) Registro de la detención

Los registros de las detenciones son un importante mecanismo para dejar constancia de la hora, el lugar y las circunstancias de la detención de una persona, así como para asegurar que los procedimientos se han sido adecuados. Se ha señalado que el registro de las personas detenidas se debería llevar a cabo rigurosamente en todos los lugares de detención y que el mantenimiento de tales registros oficiales constituye una garantía para conocer la situación de las personas detenidas. No contar con ellos o no llevarlos a cabo puede constituir un riesgo para cometer abusos, malos tratos o actos de tortura.

El Comité contra la Tortura, en su Observación general N°2 (2008) sobre la aplicación del artículo 2 de la Convención contra la Tortura, en particular el párrafo 13, establece la garantía de llevar un registro oficial de las personas detenidas⁵⁶. En México, las autoridades están obligadas a garantizar esta salvaguarda desde varios instrumentos normativos. En 2019 se implementó el Registro Nacional de Detenciones, que tiene como objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de las personas detenidas, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada. Establece los procedimientos que garanticen un control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención por la autoridad.

En su artículo 17, la Ley del Registro Nacional de Detenciones establece que las personas integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia, bajo su más estricta responsabilidad. El Registro inmediato sobre la detención que realiza la autoridad deberá contener, al menos, datos como el nombre, edad, lugar, fecha y motivos de la detención, nombre de quienes hayan intervenido en la detención o el señalamiento de si la persona detenida presenta lesiones apreciables a

⁵⁶ El artículo referido señala que todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción; que en ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura; y que no podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.



simple vista.

En caso de que al momento de la detención la autoridad no cuente con los medios para capturar los datos correspondientes en el registro deberá informar, inmediatamente y por el medio de comunicación de que disponga, a la unidad administrativa de la institución a la cual se encuentre adscrito y que pueda generar el registro. De la misma forma, cuando exista demora o resulte imposible generar el registro, la autoridad aprehensora, deberá motivar dicha circunstancia y la o el juez de control o la autoridad que corresponda, deberán considerar dicha situación al momento de resolver sobre el particular.

d) Derecho a comunicar sobre la privación de libertad a un familiar o a una tercera persona.

Garantizar que toda persona detenida entable comunicación con su familia o terceras personas, ya sea de confianza o un abogado, así como comunicar el lugar donde se encuentra, es esencial para reducir el riesgo de violaciones a derechos humanos, particularmente de tortura y malos tratos, debido al hecho de que un tercero tiene conocimiento de la detención y puede permanecer informado y tomar medidas para asegurar el bienestar de la persona detenida (APT, 2018).

También contribuye a:

- Reducir el aislamiento y la ansiedad que pudiera sufrir la persona durante la custodia
- Reducir el riesgo de desaparición
- Que la tercera persona pueda controvertir la ilegalidad de la detención
- Que las personas en custodia tengan acceso a otras salvaguardas. Por ejemplo, que la tercera persona pueda identificar si la persona detenida tuvo acceso a un abogado.

El Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (2013) señala que la notificación a familiares o terceras personas se realice rápidamente tras la detención inicial, y cada vez que se traslade a la persona. Lo anterior se encuentra vinculado al derecho de las personas detenidas a realizar una llamada, en donde las autoridades deben facilitar la comunicación, sin demora injustificada.

De lo anterior, el Principio 16 del *Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión*, menciona en su numeral uno que prontamente después de su arresto y después de cada traslado de un lugar de detención o prisión a otro, la persona detenida o privada de su libertad tendrá derecho a notificar, o a pedir que la autoridad competente notifique, a su familia o a otras personas idóneas que ella designe, su arresto, detención o prisión o su traslado y el lugar en que se encuentra bajo custodia.

Algunos estándares internacionales también establecen que, en la aplicación práctica de esta salvaguarda, se tendrían que observar las necesidades específicas de las personas en situaciones de riesgo y vulnerabilidad:

- Para personas adolescentes y jóvenes, se debería notificar inmediatamente a las madres, padres o tutores, o al pariente más próximo para que reciba oportunamente asistencia de la persona notificada.
- Personas indígenas y extranjeras. Necesidad de brindarles acceso a una persona intérprete para que conozcan los motivos de su detención, y de ser el caso, notificar a la representación diplomática del país al que pertenezca la persona extranjera.



IESIDH

A nivel nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala entre otros derechos de toda persona imputada, el de la prohibición de toda incomunicación. Por su parte, el CNPP (fracción II del artículo 113) también incorpora esta salvaguarda al estipular que, entre los derechos de la persona imputada, está el comunicarse con un familiar y con su defensor cuando sea detenido, debiendo brindarle el Ministerio Público todas las facilidades para lograrlo. Para tales fines es necesario que se cuente también con un sistema de registro, en el que se precisen elementos mínimos, tal como si la llamada a terceros fue realizada, su duración o los datos de quien la realizó (persona detenida o personal de la fiscalía o agencia).

La ENPOL 2021 encontró que, de la población privada de la libertad encuestada en la Ciudad de México, el 42.3% señaló haber sido incomunicada o aislada después de la detención, algo contrario a la salvaguarda de poder comunicar dicha detención ante la persona que decida la persona.

Tales datos arrojan elementos específicos que pueden ser analizados para tomarse en cuenta al momento de vigilar y dar cumplimiento en todo momento a su aplicación, es decir, sin excepción. Asimismo, de reforzar los mecanismos de capacitación a través de los programas de formación, especialización y actualización del personal que integran los diversos cuerpos policiales.

e) Derecho a requerir y tener acceso inmediato a personal médico

El derecho a ser examinado por personal **médico**, incluyendo aquel que sea elegido por la persona detenida, aparte de cualquier examen médico que pueda realizarse a petición de las autoridades, contribuye a que se pueda establecer la condición física de la persona en el momento de su detención. Además, el examen médico ayuda a detectar la tortura en caso de que ocurra. También puede establecer si la persona sufre problemas de salud que pudieran verse agravados por la detención.

Al aplicarla, la salvaguarda sirve como un testimonio independiente y objetivo de las lesiones sufridas por una persona, lo que permite ofrecer un medio para informar, registrar y prevenir los malos tratos o la tortura (CTI, 2017). La regla 91 de las Reglas Mínimas para el *Tratamiento de los Reclusos*, señala que se le permitirá a la persona acusada sea visitado y atendido por su propio médico o su dentista si su petición es razonable y está en condiciones de sufragar tal gasto.

Por otra parte, el Principio 24 del *Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión* dice que se ofrecerá a toda persona detenida o presa un examen médico apropiado con la menor dilación posible después de su ingreso en el lugar de detención o prisión y, posteriormente, esas personas recibirán atención y tratamiento médico cada vez que sea necesario, de manera gratuita.

El SPT considera que el acceso a personal médico constituye una salvaguarda contra el maltrato. Asimismo, reitera que es importante que las personas detenidas puedan tener acceso médico cuando lo necesiten, y que la policía debe garantizar que los exámenes médicos se lleven a cabo en el momento en que la persona es detenida. En caso de que el personal médico no se encuentre disponible en ese momento, la persona detenida debería ser examinada por un enfermero o enfermera y, tan pronto como fuere posible, por el personal médico (CNDH, 2019).

En línea con lo anterior, la Ley General establece en su artículo 46 que toda persona privada de su libertad deberá ser examinada por personal médico legista o por un facultativo de su elección, en un término que no exceda las doce horas posteriores a su detención, antes y después de la declaración ante Ministerio Público.

En la práctica, el acceso a una revisión médica de forma imparcial se enfrenta a una serie de obstáculos y retos. Por ejemplo, el Informe sobre la Visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en 2010 encontró que, en algunos casos, las evaluaciones no podían llevarse a cabo de forma imparcial y que los mismos profesionales médicos recibían órdenes sobre qué debía incluirse en un parte médico y qué no (ONU, 2010).

Cuando se realice el dictamen médico psicológico especializado para casos de posible tortura, deberán respetarse salvaguarda como la examinación de la persona en forma privada. Los agentes del Ministerio Público, policías investigadores o de cualquier otra corporación policial o de custodia no podrán estar presentes en la habitación donde se practique el examen médico/psicológico.⁵⁷

La ENPOL 2021 halló que a nivel nacional el 49.4% de la población privada de la libertad fue evaluada por un médico al ser presentada ante el Ministerio Público, mientras que a nivel Ciudad de México, la cifra aumenta al 58.4%.

Aplicar un examen médico adecuado y con base en los estándares internacionales podría tener un impacto positivo en dos sentidos: por un lado, persuadir a evitar la comisión de actos de tortura por parte de las autoridades, y por el otro, poder documentar lesiones físicas o afectaciones psicológicas para las que se apliquen los procedimientos legales o sanciones correspondientes.

f) Derecho a ser presentadas ante un juez o jueza

Toda persona detenida deber ser llevada ante un **órgano jurisdiccional** sin demora, evitando la incomunicación, el traslado a sedes no oficiales o la prolongación de la detención. Los estándares internacionales establecen que el control de la detención debería hacerse por parte de un juez o jueza en las primeras horas, como señala, entre otros, el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

“toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.”

Por lo tanto, el juez debería garantizar que la detención de la persona se realizó conforme a la ley, así como investigar toda queja presentada por la persona detenida, incluso en ausencia de una denuncia formal (CIDH, 2010).

La Constitución nacional señala que la autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión deberá poner a la persona inculpada a su disposición, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. De igual forma, que ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder de plazo de setenta y dos horas, a partir de la puesta a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute a la persona acusada; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que la persona indiciada lo cometió o participó en su comisión.

Por esta razón, cuando no existen motivos razonables que justifiquen el retraso para poner a una persona detenida ante la autoridad, existe una violación al principio de inmediatez, generando un escenario de

⁵⁷ Salvo cuando a juicio del perito médico legista y/o forense examinador, la persona represente un riesgo para la seguridad del personal que realice dicho examen, en cuyo caso, no deberá ser el personal a quien se impute la tortura o el maltrato; dicha presencia deberá asentarse por el perito médico legista y/o forense responsable en el Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato.

riesgo para la comisión de actos de tortura. El artículo 308 del CNPP establece que, inmediatamente después de que la persona imputada ha sido detenida en flagrancia o caso urgente, debe ser puesta a disposición del juez o jueza de control y se citará a la audiencia inicial en la que determinará la legalidad de la detención.

A nivel nacional, 52.5% de la población privada de la libertad fue presentada ante el Ministerio Público o con un juez o jueza de lo penal en un lapso de 4 horas o menos, mientras que 8.4% fue presentada después de haber transcurrido más de 48 horas. En la Ciudad de México, el 11.5% de la población privada de la libertad fue presentada ante el Ministerio Público o con una persona juzgadora de lo penal en un lapso de más de dos horas y hasta 4 horas, mientras que el 6.1% fue presentada después de haber transcurrido hasta 34 horas.

Por otra parte, cuando la puesta a disposición de la persona inculpada ante la o el juez de control⁵⁸ se deba a que fue detenida en flagrancia o caso urgente, el Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y la persona juzgadora procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad. Este control únicamente procede cuando la privación de la libertad de la persona imputada tiene como antecedentes casos de flagrancia o urgencia, sin que pueda hacerse extensivo a las órdenes de aprehensión (SCJN, 2020).

Existe una distinción entre los dos tipos de detención. Aquella considerada ilegal se presenta cuando no respetan las condiciones y términos que establece la ley y una arbitraria sucede cuando no son compatibles con los derechos humanos, al ser irrazonables o desproporcionadas.

g) Derecho a la asistencia legal

Garantizar que toda persona tenga acceso a representación legal inmediatamente tras su detención, puede abonar a inhibir las prácticas de tortura, especialmente durante las entrevistas, que es un momento de riesgo para la comisión dicha práctica. Además, es parte de poder ofrecer asesoramiento acerca de la legalidad de la detención de su cliente e iniciar las acciones correspondientes en relación a cualquier queja o alegato de tortura.

De acuerdo con el Principios 17 del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, las personas detenidas tendrán derecho a asistencia de una representación legal, en donde la autoridad competente les informará de ese derecho prontamente después de su arresto y les facilitará medios adecuados para ejercerlo. En caso de que la persona detenida no disponga de la mencionada asistencia de su elección tendrá derecho a que una persona juzgadora u otra autoridad le designe representación en todos los casos en que el interés de la justicia así lo requiera y sin costo para él si careciere de medios suficientes para pagarlo.

En tal sentido, las personas defensoras públicas desempeñan un importante papel ante las agencias del Ministerio Público desde que son nombradas defensores de personas puestas a disposición por la comisión de un hecho delictivo, hasta el momento de la determinación de la judicialización o no judicialización del caso. En particular, para la documentación y denuncia de actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y solicitar a las autoridades competentes las medidas de protección necesarias para salvaguardar la integridad de la persona representada, sus familiares, o testigos.

⁵⁸ De conformidad con los artículos 308, 309, 310, 311, 312, 313 y 321 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 20, apartado B, los derechos de toda persona imputada, incluyendo el derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente la persona imputada, incluso desde el momento de su detención. De igual manera, estipula que las confesiones rendidas sin la asistencia de una persona defensora carecerán de todo valor probatorio.

El acceso inmediato a un abogado es otra de las salvaguardas necesarias para la prevención de la tortura de las personas detenidas por agentes de la policía, aunque dicho acceso no siempre se aplica a las primeras horas de la detención, sobre todo en los momentos de mayor riesgo, entre ellos, el interrogatorio (CTI, 2017).

La garantía de los derechos de las personas detenidas, a través de salvaguardas legales y procesales, tiene una estrecha relación con la prevención de la tortura, pues disminuyen los riesgos y puede contribuir a mejorar la administración y procuración de justicia. Por tanto, adoptar su aplicación en la práctica, con base en los estándares internacionales, garantizará que las personas detenidas gocen de los derechos desde el inicio de su privación de la libertad, a recibir un trato digno que salvaguarde su integridad física, y a no ser amenazado, intimidado o forzado a declarar.

Una ruta para tener los mecanismos que garanticen su implementación en la práctica seguirá siendo la profesionalización del personal ministerial, del personal médico y psicológico que practican el Protocolo de Estambul, la policía y las personas juzgadoras. Aunque no es el único camino, hay retos importantes en términos de las capacidades institucionales y operativas con las que se cuentan.

VII. Impactos diferenciados de la tortura

Como se ha señalado, hay algunos grupos que, por condiciones de edad, origen étnico, salud o género, han sido históricamente excluidos. Aunado a eso, cuando se cruzan con otras desigualdades, multiplican las desventajas y discriminaciones que sufren. En consecuencia, los actos de tortura también tienen impactos físicos y psicológicos diferenciados.

Los Estados deben garantizar la protección de los grupos que corren mayor peligro de ser torturados, persiguiendo y sancionando los actos de violencia y maltrato cometidos contra esas personas, velando al mismo tiempo por la aplicación de otras medidas de prevención. La mirada intersectorial en las políticas de prevención, investigación o reparación para los grupos más propensos a sufrir actos de tortura y malos tratos puede contribuir a que la protección sea más eficaz.

VII.I Personas Privadas de Libertad

Las personas privadas de la libertad tienen los mismos derechos que cualquier otra persona, salvo los que les son limitados por su situación jurídica.

- Derecho a no ser torturadas ni víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes;
- Derecho a un trato digno;
- Derecho a contar con instalaciones adecuadas;
- Derecho a obtener alimentos suficientes en calidad y en cantidad;
- Derecho a la salud. Recibir atención médica psicológica y psiquiátrica;
- Derecho a la reinserción social;
- Las mujeres privadas de la libertad tienen derecho a la maternidad y la lactancia;
- Derecho a conservar la guarda y custodia de sus hijas e hijos.

Esto implica que, en la práctica, las autoridades penitenciarias deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de cualquier persona privada de la libertad, así como de sus familiares o visitantes. Sin embargo, la tortura y los malos tratos han sido utilizados como forma de intimidación, castigo o correctivo dentro de los centros penitenciarios.

Ya desde 2007 el MNTP advertía situaciones de riesgo en los centros de reclusión del país y de aquellas que dependían del gobierno del entonces Distrito Federal. Entre ellas se encontraban las relacionadas con las condiciones de las instalaciones, sobrepoblación y hacinamiento, así como denuncias de golpes y maltrato, deficiencias en la alimentación o exceso en la aplicación de correctivos disciplinarios. De la misma forma detectó la falta de personal médico, deficiencias en la prestación del servicio, equipo médico y en el abasto de medicamentos, o falta de personal de seguridad y custodia y de personal técnico (CNDH, 2007).

En esa misma línea van informes posteriores, donde se suma el hecho de no garantizar a la persona detenida entrevistarse con una persona defensora o persona de confianza antes de realizar su declaración ministerial, no comunicar expresamente a los detenidos sus derechos, además de la no existencia de líneas telefónicas para la comunicación del inculpado con el exterior (CNDH, 2007).

De acuerdo con diversas recomendaciones de órganos de derechos humanos, muchos abusos por parte

de la autoridad no se denunciaron por temor a nuevas violaciones a su derecho a la integridad o porque éstas no son investigadas ni sancionadas, lo que tiene impactos en todos los aspectos personales y colectivos de su privación.

Estos retos que afectan significativamente los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios se profundizan en contextos críticos, como el causado por la pandemia sanitaria por COVID-19, aumentando los riesgos de malos tratos y tortura, no solo en la ciudad, sino en todas las entidades. La pandemia obligó a que las instituciones paralizaran o limitaran sus funciones, dejando solamente las más esenciales.

El CAT ha señalado que “los gobiernos tienen más que nunca el deber de garantizar la seguridad de todas las personas privadas de libertad”. Dichas personas deben disfrutar de los mismos estándares de atención médica disponible en la comunidad, incluyendo el acceso a pruebas para la detección del virus y tratamiento médico” (2013). En este contexto, las personas privadas de libertad requieren de atención especial, la situación es particularmente vulnerable debido a la naturaleza de las restricciones que se les imponen, así como las limitaciones para tomar medidas sanitarias dentro de los centros penitenciarios, muchos de los cuales presentan condiciones poco propicias para afrontar la pandemia.

Asimismo, subrayaron que una documentación independiente de las condiciones materiales y de vida de las personas privadas de libertad, así como la vigilancia del uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, son instrumentos indispensables para la prevención de todas las formas de malos tratos y, por lo tanto, debían formar parte de la respuesta general al COVID-19 (OMCT, 2021).

El Estado tiene la obligación de garantizar la integridad de las personas privadas de libertad, toda vez que se encuentran bajo su protección, por lo que se deben contar con los mecanismos para que el personal de seguridad y custodia en los centros penitenciarios cumplan con sus funciones legales de garantizar su seguridad e integridad.

VII.II Personas de la diversidad LGBT

Las personas de la comunidad LGBT ha experimentado diversos actos de violencia, discriminación y prejuicio por razón de su orientación sexual o identidad de género. Entre los actos denunciados figuran amenazas de muerte, palizas, castigos corporales impuestos como pena por conducta homosexual, detenciones arbitrarias, violación y agresión sexual, humillaciones, insultos, hostigamiento, acoso, discurso de odio y exámenes médicos forzados, como exploraciones anales, en casos de las denominadas “terapias de conversión”⁵⁹.

La orientación sexual y la identidad de género de una persona no constituyen trastornos de la salud y no deben ser sometidas a tratamientos o atenciones médicas. Estas prácticas que pretenden “cambiar la orientación sexual o identidad de género” de una persona por la fuerza o mediante coerción involucra violaciones graves a los derechos humanos, incluidos los derechos a la libertad y a la seguridad de las personas. Teniendo en cuenta los dolores y sufrimientos causados y el propósito y la intención discriminatorios implícitos de esos actos, pueden constituir torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (ONU, párr. 17).

Por otro lado, los centros de detención suelen ser lugares en los cuales las personas LGBT, sufren discriminaciones múltiples. Los hombres transgénero corren un riesgo especial de abuso físico y sexual

⁵⁹ Conocidos también como “Esfuerzos para Corregir la Orientación Sexual y la Identidad de Género” (ECOSIG)



si son ubicados dentro de la población general de hombres privados de la libertad. La segregación administrativa, o el confinamiento solitario, sólo porque una persona es LGBT también puede dar lugar a graves daños psicológicos, tal como ha sido indicado por el Relator Especial (AsiLegal, 2019).

La detención en instituciones psicológicas o médicas, basada únicamente en la orientación sexual y/o la identidad de género se considera una violación de la prohibición internacional contra la privación arbitraria de la libertad. Dichos impactos se potencian cuando se conjunta con otras características y contextos, como son la privación de libertad, la migración, el origen étnico, el trabajo sexual o la defensa de derechos humanos.

Los Principios de Yogyakarta reconocen que la orientación sexual y la identidad de género son esenciales para la dignidad y humanidad de cada persona y no deben ser motivo de discriminación o abuso. Entre sus principios se encuentra el no ser obligadas a someterse a ninguna forma de tratamiento, procedimiento o exámenes médicos o psicológicos, ni a permanecer confinada en un establecimiento médico

Generar condiciones para el ejercicio de sus derechos, sin discriminación y con el reconocimiento de su dignidad será necesario para satisfacer de mejor manera sus necesidades particulares, y evitar situaciones que las dejen en riesgo de sufrir tortura y malos tratos.

VII.III Mujeres

Las múltiples manifestaciones de violencias ejercidas hacia las mujeres tienen profundas consecuencias en los diferentes ámbitos de su vida. Por ello es obligación del Estado garantizar el derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencia para compensar la desigualdad estructural que las coloca en un riesgo continuo en esferas de su vida, libertad e integridad personal y sexual (Centroprodh, 2019).

En 2014, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura ya señalaba preocupación por el uso de la violencia sexual como forma de tortura, principalmente respecto a mujeres detenidas, constituyéndose un ataque a la dignidad humana, pues las mujeres que son víctimas de ella ven afectadas su personalidad, honra e imagen; además de que los efectos derivados a largo plazo resultan dañinos para su integridad física y emocional.

La violencia ejercida en el ámbito de lo sexual tiene una connotación discriminatoria, por lo que en determinadas circunstancias puede constituir tortura. Organismos internacionales han reconocido que la violencia sexual es una forma de tortura⁶⁰. Ha sido entendida como aquella que se instrumenta a partir de la realización de actos violentos de naturaleza sexual. Generalmente se basa en razones de género, en la que violenta el cuerpo y la libertad de las mujeres, por medio de agresiones sexuales que pueden incluir violación, introducción de objetos, agresiones físicas en las partes más íntimas y/o la amenaza de cometer esos actos.

La desnudez forzada, en contextos de detención, custodia o en cualquier ámbito donde la acción de agentes estatales recaiga en personas civiles impuesta por agentes del Estado y cometida con la finalidad de humillar, castigar, intimidar o reforzar estereotipos discriminatorios de género respecto a las funciones y roles de las personas de acuerdo con su identidad sexo-genérica, cumple con los elementos para ser caracterizada como tortura (SCJN, 2015).

Por ejemplo, la mayor parte de los sistemas penitenciarios alrededor del mundo, carecen de programas

⁶⁰ En 2010, la CIDH dictó dos sentencias contra el Estado mexicano que sentaron un precedente regional de justicia, al reconocer la violencia sexual como tortura. Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega son dos mujeres indígenas que, en 2002 y en distintas circunstancias, fueron víctimas de tortura sexual por elementos del ejército.

y políticas específicas para adaptarse a las necesidades concretas de las niñas, incluida la necesidad de protección. Las mujeres privadas de libertad en relación con los hombres suelen enfrentar peores y más variadas manifestaciones de violencia, en las que algunas que cuentan con un historial de problemas de conducta a veces son agrupadas a propósito para incitar la violencia y son sometidas a violencia psicológica (por ejemplo, el aislamiento) como forma de castigo (CDHCM, 2022).

La información que se genera desde las autoridades de los tres órdenes de gobierno sobre casos de mujeres víctimas de tortura sexual en México es escasa, sin embargo, el Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual Cometida Contra Mujeres Privadas de la Libertad en México (2022) da cuenta de la compleja condición que las mujeres enfrentan en la privación de su libertad, identificando la ocurrencia del fenómeno, los momentos y formas de su comisión, así como las autoridades que participan.

Los hallazgos refieren que 8 de cada 10 mujeres sufrieron algún tipo de violencia, incluyendo la tortura sexual, en las diferentes etapas del proceso, como el arresto y traslado, puesta a disposición ante el ministerio público, arraigo, traslado y estancia en centro de reclusión y la etapa de juicio. La violencia sexual se comete contra las mujeres sin su consentimiento, y además de ser una invasión física a su cuerpo, vulnera valores y aspectos esenciales de su vida privada.

Los datos se suman a los arrojados por la ENPOL 2021, donde el 11% de la población de mujeres privadas de la libertad señaló haber recibido agresiones sexuales durante su estancia en la Agencia del Ministerio Público y un 15.5% de la población de mujeres que sufrió agresiones físicas, señaló haber recibido agresiones sexuales por parte de la policía o autoridad que la detuvo.

VII.IV Personas Jóvenes

Las personas jóvenes constituyen un grupo de población con características particulares que ameritan atención y protección por parte de las instancias de gobierno en el ejercicio de su especificidad, territorialidad y autonomía.

La Corte IDH ha analizado el deber de garantía del Estado respecto de personas adolescentes que se encuentran bajo su responsabilidad, por encontrarse privadas de la libertad como resultado de procedimientos de las fuerzas policiales o por decisión de las autoridades judiciales, y ha determinado que el Estado también se encuentra obligado a aplicar un estándar más alto para la calificación de las acciones que atenten contra la integridad personal de niñas, niños y adolescentes en relación con las condiciones específicas de vulnerabilidad que puede tener y tomar las medidas necesarias y diferenciadas que garanticen y protejan sus derechos (2004).

Sin embargo, han sufrido discriminación por su forma de vestir o apariencia física, lo que ha derivado en detenciones ilegales o arbitrarias. Asimismo, que se criminalicen en contextos de protesta social ha, pues se percibe como algo que genera violencia y desorden, por lo tanto, perjudicial. Muchas de estas expresiones de protesta social se han enmarcado en el uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias o tortura, y malos tratos.

La Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJU)⁶¹ arrojó que el 65.9% de la población de adolescentes que se encontraba en el Sistema integral de justicia penal durante 2022, sufrió algún acto de violencia al momento de su detención. De ella, 72% fue insultada y 51.4% fue incomunicada o aislada por parte de la autoridad que realizó la detención. Asimismo, el 45.9% de

⁶¹ La encuesta tiene la finalidad de dar a conocer información estadística sobre las características sociodemográficas de las personas adolescentes de 12 a 17 años que están en el sistema de justicia penal, así como su situación jurídica, los delitos, procesos, medidas cautelares, mecanismos y salidas alternativas y ejecución de medidas de sanción no privativas y privativas de la libertad.

la población de adolescentes que se encontraba en el Sistema integral de justicia penal durante 2022, sufrió algún tipo de violencia física al momento de su detención¹. De ella, 86.8% fue pateada o golpeada con las manos y 46.7% fue golpeada con objetos.

Por otro lado, el Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Adolescentes: vulnerabilidad y violencia 2017, apunta que “existen fallas importantes en las instituciones de seguridad”, ya que un alto porcentaje de los adolescentes encuestados dijeron haber sido golpeados y maltratados por la policía al momento de su detención y, en algunos casos, durante varios días por diferentes instituciones de policía. En el Informe se encontró que son muy bajas las cifras del cumplimiento de derechos de los adolescentes cuando fueron detenidos, ya que al 59% no se le informó el delito por el que se les acusaba y al 69% no le dijeron cuáles eran sus derechos.

En esa misma línea, el reporte de Amnistía Internacional “Falsas sospechas: detenciones arbitrarias por la policía en México”, señala que en México los arrestos a las personas que supuestamente estaban cometiendo un delito tienen una preocupante afectación a hombres jóvenes que viven en pobreza (2017).

En dicho informe se constatan los impactos psicosociales que las y los jóvenes vivieron derivados de la tortura que generaron una situación estresante y potencialmente traumática que tiene impacto en las diversas esferas de su persona, tanto a nivel familiar como colectivo. Algunos de tales efectos son la ruptura de redes de apoyo familiares y sociales, impactos en el ámbito económico y cambios en las dinámicas de roles familiares, entre otros.

A nivel local, la CDHCM ha documentado casos de víctimas jóvenes en los que se reflejan acciones y omisiones por parte de la autoridad, las cuales inciden de forma negativa en el goce y ejercicio de sus derechos; esto no obstante que se trata de un grupo de población que requiere un enfoque de cuidado reforzado por parte del Estado. Adicionalmente, se identifican patrones de violaciones como: agresiones de los cuerpos de seguridad pública a la integridad personal, tanto físicas como verbales, que llegan en algunos casos a tratos crueles, inhumanos o degradantes, y tortura física y psicológica.

En el informe de esa Comisión, denominado “Interacción entre Adolescentes y Policías en la Ciudad de México”, encontró áreas de oportunidad para materializar la adaptación de las estrategias de interacción entre la policía y las y los adolescentes en cualquier contexto, tales como la revisión de protocolos y guías de actuación, la formación y capacitación del personal policial y el reconocimiento del Derecho a la Verdad y la Justicia, para la construcción de confianza.

Se asienta que entre 2008 y 2020, la CDHCM registró 843 quejas por violaciones a derechos humanos de mil 91 personas adolescentes, en su interacción con agentes de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, periodo en el cual ha emitido 28 Recomendaciones por casos de violaciones a derechos humanos perpetrados por agentes de Seguridad Pública y Ciudadana en contra de las y los adolescentes (CDHCM, 2021).

En tal sentido, el Estado tiene la obligación de reforzar la protección a este grupo de población, por lo que debe considerar en todo momento medidas para que se cumpla. Los policías tienen un deber especial de cuidado frente a dicho grupo en función de esta protección especial, en tanto que los actos de tortura o malos tratos pueden perturbar o incluso destruir las condiciones esenciales para su sano desarrollo y bienestar psicosocial.

VII.V Personas indígenas

México es un Estado con una importante composición indígena en su población. A pesar de esto, las personas indígenas son un grupo de la población en situación de vulnerabilidad, que por factores como discriminación, marginación, educación, aislamiento geográfico, entre otros, se encuentran en desventaja para hacer frente a las situaciones de la vida cotidiana.

Al respecto, la CIDH considera que la discriminación contribuye a que las personas indígenas detenidas “sean más propensas a ser víctimas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes”. Los pueblos indígenas son frecuentemente criminalizados cuando se organizan, en especial al movilizarse en rechazo a proyectos extractivos que afectan sus tierras o territorios. La información de la sociedad civil y testimonios de líderes indígenas y de familiares de indígenas privados de su libertad es coincidente en cuanto a la criminalización de estos líderes, quienes con frecuencia son detenidos arbitrariamente, aumentando los riesgos de que se pueda cometer tortura o malos tratos (OAS, 2021).

Además, enfrentan obstáculos en el sistema de justicia como la falta de asesoría legal o una defensa adecuada, asociado en muchos casos al desconocimiento de los jueces, ministerios públicos y policías sobre sus formas de organización social y lenguas, así como por la falta de apoyo inmediato de intérpretes y/o traductores en su lengua. Estas condiciones se acentúan en otros contactos como los relacionados con la privación de la libertad, los cuales frecuentemente se enfrentan a la negación de sus derechos como personas indígenas y por la discriminación de la que en ocasiones son objeto por parte del resto de la población interna, por su pertenencia a un pueblo o comunidad indígena.

En los lugares de detención, las personas indígenas no deben ser discriminadas por esa condición, ni separadas con criterios de segregación. No deben ser conminadas, ridiculizadas o humilladas para que abandonen el uso de su idioma, sus trajes tradicionales o sus costumbres. Asimismo, las mujeres indígenas en detención deben ser respetadas con las mismas garantías que los hombres indígenas, pero además se debe respetar su dignidad respecto de prácticas que tiendan a afectar su sexualidad y valores tradicionales asociados, entre otras cosas, con su imagen, cabello, vestido y desnudez (SPT, 2020).

En conclusión, las autoridades deben garantizar un enfoque diferenciado a los grupos de población en mayor situación de vulnerabilidad a la hora de prevenir la comisión de actos de tortura, durante las etapas del proceso en que hay mayor riesgo, y en el acceso a la reparación integral del daño. Lo anterior 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.

Además, se pueden cruzar dos o más factores identitarios y producir desigualdades más grandes, que coloca a las personas en una situación mayor de vulnerabilidad. Identificar y reconocer esas diferencias entre los distintos grupos y en las condiciones jurídicas, estructurales y socioeconómicas, permitirá reforzar la atención y protección de sus derechos humanos.



IESIDH

VIII. Mecanismo Interinstitucional de Prevención, Erradicación y Reparación Integral del Daño por actos de tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Ciudad de México

En 2014, la CDHCM emitió la Recomendación 14/2014 por la tortura de 95 personas cometida por servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, cuyo punto recomendatorio décimo noveno establecía diseñar e implementar -en coordinación con las autoridades señaladas en el como responsables y colaboradoras, así como con otras autoridades que se consideren pertinentes- un mecanismo interinstitucional de prevención, investigación, sanción y erradicación de la tortura, con base en los parámetros señalados en estudios especializados realizados por la propia CDHCM y en las mejores prácticas nacionales e internacionales.

Aunque en 2015 comenzaron los trabajos para su diseño con la reunión de diversas autoridades del Gobierno del entonces Distrito Federal, sin embargo, el proceso no se mantuvo, por lo que no se materializó su creación. Es con el compromiso que asume el gobierno de la ciudad en 2019, que la Secretaría de Gobierno impulsa la creación del Mecanismo Interinstitucional de Prevención, Erradicación y Reparación del Daño por actos de Tortura, para ser operado por las dependencias del Gobierno de la Ciudad que han sido recomendadas en esta materia, así como órganos autónomos invitados y organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los primeros pasos que se identificaron para establecer la ruta de trabajo fue la de contar con información acerca de este fenómeno, particularmente, la relacionada con los hechos violatorios documentados en las recomendaciones emitidas por la CDHCM durante el referido periodo. A través de un análisis institucional en torno a diversas variables y de la coordinación interinstitucional, la IESIDH articuló a 8 instancias de gobierno, 2 organismos protectores de derechos humanos y 6 organizaciones de la sociedad civil (OSC):

VIII.I Integración

Su integración se diseñó para ampliar la participación de Organismos protectores de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, personas especialistas, académicas, defensoras de derechos humanos y activistas con trabajo relevante sobre el tema.

Instituciones:

- Subsecretaría de Gobierno;
- Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC);
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CEJUR);
- Subsecretaría del Sistema Penitenciario;
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAVI);
- Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos (IESIDH);
- Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (MPI);
- Poder Judicial; y



- Fiscalía General de Justicia (FGJ).

Organismos protectores de derechos humanos

- Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos; y
- Comisión de Derechos Humanos (CDHCM).

Organizaciones de la sociedad civil

- Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social A.C.; y
- Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad A.C.

En ese sentido, los comentarios, observaciones y propuestas fueron sistematizados contribuyendo a que se redactara un Proyecto de Acuerdo por el que se crea el Mecanismo Interinstitucional de Prevención, Erradicación y Reparación Integral Del Daño por Actos de Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes de la Ciudad de México, el cual fue remitido a la CEJUR para su análisis⁶². En la formación del Mecanismo también participaron las siguientes organizaciones: Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde); Instituto de Justicia Procesal Penal; Efecto útil, Centro de Monitoreo sobre Organismos Públicos de Derechos Humanos A.C; y Asistencia legal A.C. (AsiLegal).

El Acuerdo que dio vida al Mecanismo se publicó el 17 de diciembre de 2021 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Si bien sus atribuciones se ciñen a las facultades de las propias instituciones que lo integran, su valor radica en el espacio que genera para la coordinación interinstitucional, que pueda contribuir a transformar el núcleo cultural, institucional y normativo que permite que la práctica de la tortura sea reiterativa.

Los principales objetivos del Mecanismo son:

- Coordinación para la generación y fortalecimiento de acciones que abonen a la prevención, erradicación y reparación integral del daño por actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en la Ciudad de México.
- Impulsar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por organismos de derechos humanos nacionales e Internacionales, dirigidas a autoridades locales.
- Sesionar, deliberar y emitir los acuerdos necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones.

Así, después de este proceso, el 21 de enero de 2022 se llevó a cabo la instalación del Mecanismo Interinstitucional, presidida por el Secretario de Gobierno de la Ciudad de México, quien señaló el nuevo escenario que se presentaba, donde gobierno y sociedad tienen como objetivo común la construcción de soluciones en los temas más sensibles que atañen a la ciudad. Reconoció que el gobierno se tiene la obligación de atender de forma efectiva los problemas que afectan a las y los habitantes, con acciones que involucren no sólo a las diferentes áreas del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, sino también a los Poderes Legislativo y Judicial; organizaciones de la sociedad civil, académicos y personas expertas en la materia.

Por lo anterior exhortó a mantener la coordinación en el marco del Mecanismo, pues mediante el trabajo conjunto se contribuirá a fortalecer el diseño e implementación de políticas pública que permitirá nutrir la agenda de trabajo a favor del ejercicio integral de los derechos humanos. este reconocimiento por

⁶² La IESIDH se encargó de coordinar ese proceso, para luego ser discutidos en 10 reuniones de trabajo, 2 con OSC, 3 con las instancias de manera colegiada y en lo individual con la GJ, Cejur, SSC, Subsecretaría de Sistema Penitenciario y la CDHCM. Todo lo anterior se llevó a cabo durante 2020.

parte del gobierno ha sido fundamental para que avancen las actividades de este órgano colegiado.

VIII.II Grupos de Trabajo

Para llevar a cabo sus tareas, el Mecanismo estableció la creación de grupos de trabajo permanentes, cuyas temáticas se vinculan a las atribuciones de las instancias participantes. y el 18 de marzo la primera Sesión Ordinaria, en la cual se aprobaron los Lineamientos de Operación del Mecanismo y la integración de los cuatro grupos de trabajo:

- Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en la Ciudad de México
- Erradicación de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en la Ciudad de México
- Reparación integral del daño de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en la Ciudad de México; y;
- Generación de la información y rendición de cuentas sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en la Ciudad de México.

A través de estos grupos es donde se materializa la coordinación, identificación de los retos conjuntos y del fortalecimiento en la implementación de compromisos. Destaca que las representaciones designadas por cada institución, cuenta con nivel mínimo de Dirección General, algo que permite generar mayores impactos y compromisos.

Desde el Mecanismo se podría promover gradualmente la incorporación de las políticas y estrategias a los programas permanentes y acciones sectoriales de sus integrantes. Asimismo, puede dar mensaje de voluntad política para detectar las medidas de prevención que se han realizado para combatir el delito de tortura y las áreas de oportunidad para establecer estrategias y políticas públicas para su prevención, en aras de avanzar hacia una política clara y coordinada desde las distintas instituciones.

Inclusive, sus trabajos ya han sido vinculados diversos puntos recomendatorios dirigidos a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, por medio de diversas recomendaciones⁶³. También podría ser un espacio propicio para que se remita el programa de prevención del delito de tortura al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, tal como lo establece el artículo 62 de la Ley General.

Esta estrategia interinstitucional puede valorarse como una que refuerce el diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas de prevención, investigación y reparación del daño de este condenable fenómeno, con el fin de disminuir y erradicar las causas primarias que favorecen su reproducción.

⁶³ Las recomendaciones 05/2022, 06/2022, 07/2022, 03/2023, 04/2023, 05/2023, 07/2023 y 08/2023, emitidas por la CDHCM por hechos de tortura y malos tratos, vincula algunos de sus puntos recomendatorios al marco de atribuciones del Mecanismo Interinstitucional



IX. Consideraciones para avanzar en la prevención de la Tortura

El Programa de Derechos Humanos de 2016 contenía una serie de estrategias y objetivos específicos en el Núcleo de Sistema de Justicia, particularmente en capacitados en el enfoque de derechos humanos, prevención de la tortura, uso racional de la fuerza y aplicación del Protocolo de Estambul.

La edición 2020 del Diagnóstico de Derechos Humanos, resaltaba el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en particular a no ser sometidas a tortura, además de reconocer los retos que enfrentan persona jóvenes y personas en situación de calle frente a estos actos.

Por otro lado, el Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024 contempla, en su eje 5 “Cero Agresión y Más Seguridad” algunas estrategias y acciones que pueden contribuir a combatir la tortura:

- Actualización de la normatividad en materia de Seguridad Ciudadana y del Gabinete de Seguridad, Justicia y Gobierno.
- Operación policial basada en controles de confianza y su evaluación permanente.
- Formación, capacitación y carrera policial.
- Protección de los derechos humanos de la ciudadanía y protocolos de actuación policial.

En tanto, el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México en su Eje 5, denominado “En paz y con justicia”, contempla 4 objetivos de desarrollo, 12 políticas y 49 programas relativos a la prevención del delito, un sistema policial profesional y cercano a la ciudadanía, investigación científica, apoyo tecnológico y coordinación interinstitucional, así como el acceso efectivo a la justicia e imparcialidad en la aplicación de la ley.

Entre las líneas de acción pública destacan:

- Profesionalizar al personal de seguridad pública de las diversas áreas.
- Reducir los actos de corrupción y las violaciones a los derechos humanos cometidos por los cuerpos policiales.
- Mejorar los sueldos y salarios para el personal de seguridad pública.

Entre sus líneas de política pública destacan:

- Programa de control de confianza para el personal de nuevo ingreso al sistema policial.
- Programa de capacitación en la normatividad del uso de la fuerza con apego a estándares internacionales.
- Programa de actualización y capacitación en técnicas, tácticas, procedimientos y protocolos de uso de la fuerza con pleno respeto a los derechos humanos para el personal en funciones.
- Programa de profesionalización policial con perspectiva de género y derechos humanos.
- Programa de protección integral de víctimas y personas en riesgo con perspectiva de género y de protección integral de derechos.
- Programa para combatir prácticas de corrupción internas, como el cobro de cuotas al interior de las corporaciones, incluyendo la consolidación del Sistema Anticorrupción y de Transparencia y Rendición de cuentas al interior de la SSC



Finalmente, una vez publicado el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura, se fortalecerá el marco de actuación de las autoridades para su cumplimiento. De acuerdo con lo expuesto, y acorde a las recomendaciones y observaciones sistematizadas, se han identificado las siguientes consideraciones generales para avanzar en la prevención de la tortura:

IX.I Prevención

El enfoque de prevención en la lucha contra el fenómeno de la tortura, acompañado de la colaboración, coordinación y compromiso institucional, será un elemento crítico para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como las de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones. Por tanto, elaborar un Programa Estatal de Prevención de la Tortura se vuelve fundamental;

- Continuar con la elaboración y ejecución de programas de formación y profesionalización en materia de derechos humanos, dirigidos a personal policiaco, así como a funcionarios penitenciarios, incluyendo a mandos superiores.
- Que los programas y cursos de capacitación sean revisados y actualizados, conforme a los principios y estándares de los derechos humanos, considerando los principios en el uso legal y proporcionado de la fuerza y por las circunstancias de cada caso.
- Que se instauren programas y cursos de capacitación sobre prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes alineados a las disposiciones de los instrumentos internacionales y de las disposiciones nacionales, a fin de asegurar que agentes de policía y funcionarios penitenciarios estén debidamente capacitados, sobre todo en la garantía de las salvaguardas legales y procesales.
- Diseñar procesos de capacitación sobre el Protocolo de Estambul y su actualización, como una oportunidad para dotar al personal médico y psicológico de mejores herramientas para la identificación y documentación de los casos de tortura y malos tratos.
- Fortalecer la capacitación de personas juzgadoras para el reconocimiento del valor probatorio de los peritajes que elaboren peritos independientes.
- Garantizar que las personas detenidas sean informadas de las razones de su detención y de la naturaleza de los cargos que se les imputan. En caso de que la persona detenida no comprenda el idioma, garantizar un mecanismo para informar de la manera más inmediata, en uno que comprendan.
- Garantizar que las personas detenidas sean informadas de sus derechos, incluyendo la notificación consular.
- Garantizar que los cuerpos policiales registren la detención de las personas, conforme a Ley Nacional del Registro de Detenciones.
- Garantizar que las personas detenidas tengan la asistencia, sin demora, de un representante legal y a recibir asistencia letrada gratuita, en caso de necesidad.
- Garantizar el derecho de las personas detenidas a que puedan informar de su detención a un familiar o a un tercero.
- Garantizar la realización de un examen médico inmediato a la puesta a disposición del Ministerio Público, así como al ingreso de las personas a los centros de detención.
- Garantizar que toda persona detenida sea llevada, de forma inmediata, ante la autoridad competente.
- Atender los factores de riesgo que posibilitan la tortura y malos tratos en las instalaciones de los



centros penitenciarios, basados entre otros, en los informes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

- Tener un mecanismo de evaluación práctica de los cursos que se impartan en materia de prevención de la tortura y malos tratos, con el objetivo de generar información detallada sobre su impacto en los elementos policiales y funcionarios penitenciarios.
- Contar con indicadores sobre la incidencia de la tortura y malos tratos, relacionados con el aumento o disminución de las denuncias hacia policías.
- Contar con diagnósticos y análisis que permitan conocer las circunstancias de los hechos denunciados, los contextos y patrones en la comisión de tortura y malos tratos, de acuerdo con los lugares, las circunstancias, métodos, agentes involucrados y la manera en que estos factores impactan en el suceso que investigan.
- Promover el uso de medios electrónicos para monitorear las detenciones y los traslados, a fin de evitar actos de tortura.
- Recopilar información sobre la implementación de las salvaguardas legales y procesales en la actuación de policías ante detenciones, a fin de identificar cuáles son aplicadas y cuáles no, de tal manera que se respeten y garanticen los derechos humanos de las personas detenidas y se avance en el respeto a los marcos normativos.
- Difundir de manera amplia y continua el derecho a la integridad personal de las personas privadas de la libertad, así como el reconocimiento de no ser sometido a actos de tortura o malos tratos, a través de la publicación de folletos, carteles, trípticos u otras modalidades de divulgación de esas salvaguardas. Esos materiales deberán encontrarse en lugares visibles y en todos los lugares donde se encuentren personas privadas de libertad.
- Desarrollar diagnósticos de patrones, situaciones y elementos involucradas en la comisión de actos de tortura y los malos tratos para la identificación de factores de riesgo que las posibilitan.
- Pronunciarse públicamente en contra de la tortura y los malos tratos, enfatizando que se investigará y sancionará a quien cometa estos actos, sea cómplice o los tolere;
- Diseñar campañas públicas de difusión y concientización sobre actos de tortura y malos tratos a través de diferentes medios.
- Asegurar que las personas privadas de la libertad mantengan su privacidad durante la revisión médica, estando presente únicamente personal médico, a menos que se considere la existencia de circunstancias extraordinarias que ameriten la permanencia de un miembro del personal penitenciario por razones de seguridad. En caso de mujeres, dicho personal penitenciario deberá ser mujer, y el reconocimiento se realizará de manera tal que se proteja su intimidad, dignidad y se mantenga la confidencialidad del procedimiento.
- Garantizar que las medidas disciplinarias impuestas a las personas privadas de la libertad en centros de reclusión sean rigurosamente necesarias, adecuadas y proporcionales, además de acatar a lo dispuesto en los reglamentos, protocolos y manuales aplicables, siempre con respeto a sus derechos humanos.
- Evaluar el impacto de las políticas públicas en la prevención de la tortura y los malos tratos.
- Fortalecer los mecanismos para que las personas privadas de la libertad presenten quejas o denuncias por actos de tortura y malos tratos, en un marco de estricta protección de la información y datos personales.
- Establecer el uso de los *Principios sobre Entrevistas Efectivas para Investigación y Recopilación de Información* (Principios Méndez), durante las investigaciones penales en los que haya interrogatorios.



Conclusiones

La tortura provoca dolorosas secuelas físicas y psicológicas a las víctimas, marcando un antes y un después en el desarrollo de sus vidas cotidianas. Además, sus consecuencias se extienden al nivel colectivo, que erosionan la confianza hacia las instituciones, al acceso a la justicia y a la democracia misma.

Hay un amplio marco normativo que prohíbe la tortura y los malos tratos, tanto a nivel internacional como regional. En tal sentido, México ha adoptado estándares para la prohibición de la tortura en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Por lo anterior, corresponde a los Estados respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos, y para prevenir la tortura en particular, el derecho a la integridad de las personas que se encuentran bajo su custodia.

Son diversos los obstáculos administrativos, políticos, sociales y de seguridad que permiten se reproduzcan los actos de tortura, aunado a retos culturales al interior de las instituciones de seguridad, con las asimetrías en las relaciones de poder y de mando que ello implica. Como delito y como violación a derechos humanos, se identificó que en México el fenómeno continúa ocurriendo, hecho que lo reafirman diversos informes y encuestas, por lo que los actos de tortura siguen siendo una preocupación por su recurrencia en diferentes ámbitos de la seguridad y procuración de justicia.

Dichos actos se agudizan con la existencia de contextos que dificultan su erradicación, entre ellos; la impunidad; contextos que provocan una percepción de apoyo hacia el combate a los delitos, así como contextos de discriminación. Si bien ha habido avances nacionales en la materia, sobre todo legislativos, falta articular una política generalizada y sistemática en donde la prevención de la tortura ocupe la parte central.

En este diagnóstico se retrató el estado del fenómeno en la ciudad, a través del análisis de las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en materia de tortura y malos tratos durante el periodo 2015-2022 y de la caracterización de las instituciones involucradas en la atención, investigación y procuración de justicia.

Han sido diversas las recomendaciones de la CDHCM que se han emitido sobre tortura, visibilizando patrones, contextos y responsables. Los puntos recomendatorios deben ser tomados por las autoridades recomendadas como parte de un compromiso de modificar los contextos culturales, administrativos, políticos o de cualquier otra índole para prevenir su comisión.

Por lo que se refiere a las instituciones involucradas en la prevención, erradicación y reparación integral del daño por actos de tortura, el análisis ofreció un acercamiento sobre sus atribuciones y funcionamiento, relacionados con la materia. Asimismo, las acciones que se implementan para cumplir con las obligaciones que mantienen frente a los rubros anteriores, en donde la actuación coordinada se vuelve necesaria para atender este fenómeno.

Por otra parte, la aprobación de leyes y reformas no es suficiente para garantizar su prohibición en la práctica, pues de no ser que esté acompañada de otras acciones para poner fin a las prácticas y obstáculos estructurales, no logrará transformar la realidad del fenómeno en la ciudad. Por lo tanto, en esta complejidad, el fenómeno de la tortura debería ser trabajado desde diferentes enfoques para la prevención, investigación, sanción y reparación, no solo uno eminentemente jurídico.

A lo largo del diagnóstico se hace énfasis en las salvaguardas para la prevención de la tortura, críticas dentro de una política de prevención de la tortura, pues orientan a las autoridades a proteger a las personas que se encuentran bajo la custodia policial, sobre todo durante las primeras horas de la detención. Asegurar su aplicación integral en la práctica tendría que ser parte del eje que guíe el combate a este fenómeno. Como consecuencia, la atención que a las salvaguardas debe ser permanente para vigilar y promover su estricto cumplimiento. En la medida que se avance en esa materia, se podrá hablar de un camino hacia su erradicación.

Los compromisos que mantiene el Estado frente a las obligaciones de investigar, procesar y castigar cada acto de tortura, tienen un papel central en la prevención, al generar un mensaje de cero tolerancia, desincentivando la comisión de actos de tortura entre las personas perpetradoras.

El Gobierno de la Ciudad ha dado pasos para enfrentar este complejo fenómeno, tanto al interior de las corporaciones policiales, como en el marco del sistema penitenciario. La voluntad política es importante en dos sentidos: envía un mensaje de que no se tolerarán este tipo de actos; y profundiza el compromiso de las instancias hacia la lucha contra la tortura. Respaldar compromisos en ese marco abona a una estrategia más integral.

Esa voluntad se materializa en el Mecanismo Interinstitucional de Prevención, Erradicación y Reparación Integral del Daño por actos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes puede configurarse en un espacio donde se optimicen y reorienten las acciones que se implementan para combatirla.

En este contexto, la versión actualizada del Protocolo de Estambul representa una oportunidad para avanzar en su correcta aplicación, orientar las investigaciones y aclarar las responsabilidades de operadores del sistema de como el personal judicial y las y los fiscales. Dedicar un capítulo sobre el papel de los profesionales de la salud en la documentación de la tortura y los malos tratos. Incorpora los estándares mínimos para una investigación pronta, independiente e imparcial, que permite establecer las circunstancias de cada caso.

De igual forma, adiciona un capítulo sobre las condiciones que influyen en la efectiva implementación del protocolo, que incluye el reconocimiento de los estándares internacionales, la voluntad política, la participación de la sociedad civil, la cooperación y la asignación de los recursos humanos y financieros. En la medida que se cuente con un sistema que investigue de forma adecuada estos actos, se podrá avanzar en su persecución, desincentivarla y erradicarla.

La lucha contra la tortura debe ser un asunto de la más alta prioridad para que su prohibición se vea materializada efectivamente. Asegurar que se respete la integridad y dignidad de las personas es un elemento básico en una sociedad democrática y la base para el ejercicio de otros derechos humanos.

Referencias:

- Animal Político (20 de agosto de 2019). Cuando la violencia sexual constituye tortura. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/la-lucha-cotidiana-de-los-derechos-humanos/cuando-la-violencia-sexual-constituye-tortura>
- APT (2016). Sí, la Prevención de la Tortura Funciona. Disponible en: https://www.apr.ch/content/files_res/apr-briefing-paper_yes-torture-prevention-works_es.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2011). ASF. Auditoría de Desempeño: 2020-0-35100-07-0107-2021. disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020b/Documentos/Auditorias/2020_0107_a.pdf
- CEAV. Diagnóstico Nacional de la Percepción de la Población sobre la Práctica de la Tortura 2016. Disponible en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/diagnostico-nacional-de-la-percepcion-de-la-poblacion-sobre-la-practica-de-la-tortura>
- Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal y Estatal 2022. INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpj/2022/>
- CIDH (2020), Informe Anual, Capítulo V, México, párr. 109, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/IA2020cap5.MX-es.pdf>
- CIDH (2015). Observaciones preliminares de la visita in loco de la CIDH a México. Anexo al comunicado de prensa no. 112/15. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112a.asp>
- CDHDF (2021, mayo-junio). Ciudad Defensora, Revista de derechos humanos. Disponible en: https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/ciudad_defensora/2021_Ciudad_Defensora_12.pdf
- CDHCM (2020). Informe Temático Interacciones entre adolescentes y policías en la Ciudad de México, Primera edición. Disponible en: <https://piensadh.cd hcm.org.mx/index.php/informes-tematicos-1/informe-tematico-interacciones-entre-adolescentes-y-policias-en-la-ciudad-de-mexico>
- CDHCM (2022). Recomendación 14/2022, Violencia institucional en contra de mujeres privadas de la libertad en centros femeniles de la Ciudad de México. Disponible en: <https://cd hcm.org.mx/2022/11/recomendacion-14-2022/>
- CNDH (2015) . Informe de actividades del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-03/Inf_2015.pdf
- CNDH (2018). Informe de actividades 2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/web/informe-del-mecanismo-nacional-de-prevencion-de-la-tortura-2018>
- CNDH (2020). Informe de actividades 2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anales-mnpt>
- CNDH (2021). Informe de actividades 2021 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anales-mnpt>



- CEDHJ (2019). Boletín Núm. 101 /19 Guadalajara, Jalisco, 8 de noviembre de 2019. Disponible en: <http://cedhj.org.mx/boletines/2019/Boletin101-19.pdf>
- CDHDF (2014). Propuesta General 01/2014. Identificación de actos de tortura en el DFI, análisis del fenómeno y propuestas para su prevención, sanción y erradicación desde los DD.HH. Disponible en:
<https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/prevencion-tortura.pdf>
- CDHCM (2014). Boletín 256/2014. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/2014/12/acepta-recco-142014/>
- CDHCM (2014). Boletín 056/2015. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/tag/mecanismo-interinstitucional/>
- CNDH (2022). Informe de actividades 2022 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anauales-mnpt>
- Contra la Tortura, C. (2019). Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1922501.pdf
- Corte IDH, Análisis de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de integridad personal y privación de libertad (Artículos 7 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), (2010)., en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26393.pdf>
- Denise González Núñez. Tortura en México. Un análisis desde las teorías de la Administración Pública. Jurídica Ibero, año 6, núm. 12, enero-junio, 2022. Disponible en: <https://juridica.ibero.mx/index.php/juridi/article/view/127>
- Documento N° 4 (2010). Serie sobre Salvaguardas para Prevenir la Tortura en la Custodia Policial en América Latina. Disponible en: https://www.apt.ch/sites/default/files/publications/doc-4_right-to-information-about-rights_spa_final_2.pdf
- Entre Organismos, C. P. (2020). Directriz provisional. COVID-19: Atención especial a las personas privadas de libertad. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19/COVID-19-FocusonPersonsDeprivedofTheirLiberty_SP.pdf
- HUMANOS, C. I. D. D. (2010). Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=343
- IDHEAS (2019). Informe alternativo de las organizaciones de la sociedad civil de México al comité contra la tortura de la ONU 2012-2019. Disponible en: <https://www.idheas.org.mx/publicaciones-idheas/informe-alternativo-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-de-mexico-al-comite-contra-la-tortura-de-la-onu-2012-2019/>
- Informe 1/2007 (2007) del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre los Centros de Reclusión del Gobierno del Distrito Federal. Comisión Nacional de Derecho Humanos. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/1-2007.pdf>
- Informe 1/2008 (2008) del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre los Centros de Reclusión del Gobierno del Distrito Federal. Comisión Nacional de Derecho Humanos. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/1-2008.pdf>



- Naciones Unidas, Asamblea General “Uso de la fuerza al margen de la detención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” Nota del Secretario General”, A/72/178 (20 de julio de 2017), disponible en: <https://undocs.org/es/A/63/332>.
- OAS (2020). Quinto informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/IA2020cap5.MX-es.pdf>
- ONU Comité contra la Tortura (CAT), Observación general N° 2 : Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes, 24 Enero 2008, CAT/C/GC/2, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/47bee7f62.html>
- ONU (2019). Guía Básica para entender la Ley General contra la Tortura. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Guia_Tortura_14.pdf
- ONU, Méndez, J. E. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,(2015).. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1425291.pdf
- ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. 26 de mayo de 2004. Comité de Derechos Humanos 80° período de sesiones. Observación general No. 31 [80]. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto
- Pichardo Reyes, M. Á. (2010). Anatomía de la Tortura. Protocolo para la Documentación Psicosocial de la Tortura en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos PDPTSIDH. Tesina para obtener el título de licenciado en psicología social. México: UAM-Iztapalapa. Disponible en: www.corteidh.or.cr/tablas/r26107.pdf
- Prevención de la tortura: Guía operacional para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Asociación para la Prevención de la Tortura (2010). ACNUDH, APT y Foro Asia-Pacífico. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PreventingTorture_sp.pdf
- SCJN (2013). Protegiendo a las personas contra la tortura en México. Guía para operadores jurídicos. Dirección Disponible en: <https://www.refworld.org/pdfid/532c11ed4.pdf>
- TSJ (2017). Guía para las Juzgadoras y Juzgadores del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/GuiaTortura.pdf>



Bibliografía

- Cantú Martínez, Silvano, Guía para operadores jurídicos. Protegiendo a las personas contra la tortura en México, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, 96 pp.
- Forné, C. S., & Oñate, S. P. (2020). Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal. *Latin American Law Review*, (4), 107-128.
- Isobel Renzulli (2016) A critical reflection on the conceptual and legal foundations of the duty to prevent torture, *The International Journal of Human Rights*, 20:8, p. 1257
- Martin, C., & Rodríguez-Pinzón, D. (2006). La prohibición de la tortura y los malos tratos en el sistema interamericano. Manual para víctimas y sus defensores. Ginebra-Suiza: Organización Mundial contra la Tortura.
- Madariaga, C. (2002). Trauma psicosocial, trastorno de estrés postraumático y tortura. Serie Monografías, 11, p. 1-32.
- Nash Rojas, C. (2008). Alcance del concepto de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.
- Thompson, A. (2013). *Performing race and torture on the early modern stage*. Routledge.

