



# Informe sobre el estado del marco normativo y la práctica de la tortura en México

Presentado ante el Sr. Juan Méndez, Relator Especial sobre la Tortura de la  
Organización de las Naciones Unidas, en su visita a México (abril 2014)

Elaborado por:

Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE)

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.  
(CMDPDH)

Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste A.C. (CCDH)

México, D.F., a 29 de abril de 2014

Ciudad de México, a 29 de abril de 2014

Sr. Juan Méndez

Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes

Organización de las Naciones Unidas

Presente

Por medio de la presente sometemos a su consideración un informe relativo al estado del marco normativo y la práctica de la tortura en México, a la luz de los estándares internacionales en la materia, tomando como fuentes el análisis de las normas vigentes tanto a nivel federal como en las entidades federativas de la República Mexicana, realizado por el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE), así como al análisis del contexto a partir de estadística oficial, monitoreo mediático y documentación de casos directos realizada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) y la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noreste A.C. (CCDH).

Confiamos en que la información que le presentamos le será de utilidad para valorar la crítica situación que atraviesa el país, de manera que en su informe final de la misión pueda compartir la conclusión que existe una práctica generalizada y sistemática de la tortura en México bajo un contexto de militarización de la seguridad pública.

Le deseamos la mejor de las suertes en su visita a México y le reiteramos nuestra entera disposición para resolver cualquier duda o proporcionarle cualquier información adicional que pueda requerir.

Atentamente,

Ernesto López Portillo  
Vargas

José A. Guevara B.

Raúl Ramírez Baena

Director General

Director Ejecutivo

Director Ejecutivo

INSYDE

CMDPDH

CCDH

## Contenidos

|  | Página |
|--|--------|
| Resumen ejecutivo  | 4      |
| 1. La tortura en México desde 2006 a la fecha  | 6      |
| 1.1. El contexto de la violencia en México   | 6      |
| 1.2. Situación actual; patrones y tendencias   | 7      |
| 2. Marco jurídico  | 12     |
| 2.1. Las normas jurídicas sustantivas sobre tortura en México  | 12     |
| 2.2. El marco normativo sobre derechos de víctimas de la tortura y los mecanismos disponibles para su acceso a la verdad, justicia y reparación integral | 15     |
| 2.3. El arraigo penal y su impacto en la incidencia de tortura   | 16     |
| 3. Conclusiones y exhortos   | 22     |

## Resumen ejecutivo

En el contexto de la “guerra contra el narcotráfico”, decretada en diciembre de 2006 por el ex Presidente Felipe Calderón Hinojosa, la violencia en México incrementó exponencialmente. A pesar de que el país ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos, la tortura sigue existiendo y practicada de una manera generalizada en todo el país y sistemática como herramienta para la investigación de delitos, con el objeto de obtener confesiones o testimonios para incriminar a terceros. Aunque el gobierno federal ha cambiado, la estrategia de seguridad y militarización sigue sin cambios significativos bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto.

La realidad actual en México se complica por la existencia de redes consolidadas en la producción y el tráfico de drogas. La complejidad de la cadena involucra a diversos actores, incluyendo campesinos, grupos armados, jóvenes, mujeres, las Fuerzas Armadas y otros grupos. El combate frontal por parte del gobierno en la lucha contra el narcotráfico ha resultado en un contexto de violencia, impunidad y el uso de la tortura, la desaparición forzada y ejecuciones como un mecanismo de control. Las violaciones a los derechos humanos son justificadas bajo el paraguas de seguridad nacional. Adicionalmente existen zonas de criminalidad donde la corrupción ha infiltrado las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y administrar justicia. Mientras la misma institución investiga acusaciones contra sus agentes, la sociedad no encuentra justicia.

En años recientes, incrementaron significativamente las violaciones a los derechos humanos por autoridades vinculadas a tareas propias de seguridad pública, así como por el Ejército y la Marina. Las tasas de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, desapariciones, torturas y privaciones arbitrarias de libertad han aumentado desde la implementación de esta estrategia. Dichos abusos se han combinado con lastres y añejas prácticas del sistema de justicia, por las que se manifiestan déficits de profesionalización e investigación científica, lo que parece ser el incentivo de las autoridades para recurrir a arbitrariedades en el uso de la fuerza, de lo que da cuenta el incremento de más del 500% de quejas por tortura y malos tratos en instituciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Sin embargo, la investigación de los casos de tortura ha sido muy deficiente, y se ha empleado inadecuadamente el Protocolo de Estambul. El resultado es una impunidad absoluta a nivel federal, es decir con menos del 1% de sentencias condenatorias conocidas durante los últimos doce años, respecto de la información relativa a las denuncias recibidas por las procuradurías de justicia y las comisiones públicas de derechos humanos.

Una de las causas de la impunidad está relacionada con las deficiencias en la procuración de justicia, que exige a las víctimas prueben la gravedad de los sufrimientos, así como la intención de los presuntos responsables de obtener de ellas confesiones o aplicarles castigos extrajudiciales.

Por otro lado, la figura del arraigo es utilizada a lo largo y ancho del país (salvo en contados estados de la República que no lo aplican o lo han eliminado de su legislación), que tal como ha sido señalado por mecanismos internacionales de derechos humanos, fomenta y favorece el uso de tortura. El arraigo penal consiste en la privación de la libertad de una persona hasta por ochenta días sin vinculación a proceso y sin que se tenga que

probar por mínimamente por el ministerio público ningún elemento relacionado con la probable responsabilidad ni el cuerpo del delito. Dicha figura ha agravado la incidencia de tortura en años recientes, tal como lo señaló el Subcomité para la Prevención de la Tortura en su visita a México. Dicho órgano internacional señaló que en el primer año de operación *constitucional* de la figura del arraigo no ha sido empleado de modo excepcional, sino que su uso es para todo tipo de delitos graves, incluso los que no están relacionados con delincuencia organizada. Con más de ocho mil personas arraigadas desde 2008 solo en el ámbito federal, solo el 3.2% ha llegado a una sentencia condenatoria. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU pudo documentar en su visita a México en 2011 que el arraigo se asocia también a detenciones arbitrarias e ilegales, así como a desaparición forzada por breves plazos e incomunicación, situaciones todas que abren la puerta a la tortura.

Otro de los factores que contribuye a la impunidad de la tortura es que la legislación no contempla la imprescriptibilidad de la tortura, ni la responsabilidad de los superiores (jefes militares o civiles). Tampoco se han adoptado medidas que trasciendan a la persecución y castigo de la tortura para incorporar la prevención y la reparación integral del daño.

En 2013 se adoptó la Ley General de Víctimas, que representa un paso importante hacia la plena garantía de los derechos de víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos a tener acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación integral. Sin embargo, el proceso hacia la implementación de la ley ha sido lento, más aún cuando se trata de las legislaciones de los estados que en ocasiones son más restrictivas.

Se espera que el nuevo proceso acusatorio adversarial permita eliminar incentivos a la tortura a las autoridades policíacas e investigadoras mediante un control judicial más efectivo. Sin embargo, dicho sistema todavía no está vigente en la mayor parte del país y se espera que esté implementado en el año 2016.

Una situación que agrava la incidencia de tortura es la existencia de un régimen de excepción para delincuencia organizada a rango constitucional. Dicho régimen se sustenta en figuras como el mencionado arraigo, el cateo con autorización judicial *ex post facto*, la prisión preventiva automática, además de involucrar en las tareas de seguridad pública a las fuerzas armadas con capacidad operativa independiente sin controles civiles, con lo que se viola lo dispuesto en la Constitución (artículos 21 y 129). Ello ha implicado la fusión de las nociones de seguridad pública y seguridad nacional. Las detenciones son usualmente acompañadas por la tortura para obtener confesiones o información. Los autores son agentes de la policía federal o estatal, la policía preventiva o judicial y las Fuerzas Armadas. Bajo el contexto actual, las víctimas pueden ser acusadas de vínculos al crimen organizado si ninguna investigación para demostrar "resultados". Sin embargo, muchas víctimas son ciudadanos a quienes nunca se les puede probar ningún vínculo con grupos delinquentes, sin embargo son detenidos, torturados y forzados a firmar confesiones.

A la fecha, a pesar de que el artículo 13 constitucional es claro, existen varias sentencias tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como diversos pronunciamientos de mecanismos internacionales de derechos humanos, el Estado mexicano no ha reformado el Código de Justicia Militar para prohibir su uso extensivo a violaciones de derechos humanos. Debido a que dicho Código

no prohíbe tajantemente las investigaciones de violaciones de derechos humanos por la jurisdicción militar, actualmente las autoridades militares llevan a cabo investigaciones paralelas, y solo declinan la competencia a la jurisdicción civil, cuando tienen certeza que no se trata de un delito contra la disciplina militar. El resultado es que no hay sentencias de militares por tortura y que los expedientes que les entregan a las autoridades civiles no están completos y evidencia relevante ha sido destruida.

## **1. La tortura en México, con énfasis de 2006 a la fecha**

### ***1.1 El contexto de violencia en México***

1. Estrategia de militarización de la seguridad pública. En años recientes, el gobierno federal ha adoptado una estrategia de uso de la fuerza en contra de la llamada delincuencia organizada. La flexibilización de las garantías procesales de las personas investigadas y el despliegue de elementos castrenses fueron claves en la estrategia federal. El número de agentes del ejército en tareas de seguridad aumento de 45.850 efectivos en 2007 a 96.261 efectivos en 2011, y las operaciones conjuntas contra el narcotráfico se ejecutaron con un promedio mensual de 6.573 efectivos.<sup>1</sup> De 2006 a 2007 el número anual de operaciones contra la delincuencia organizada realizadas tan sólo por la Secretaria de Marina (SEMAR) aumentó cerca del 200%<sup>2</sup> y hasta 2010, se ha aumentado el 528%.<sup>3</sup> En ningún se adoptaron mecanismos de control, evaluación o rendición de cuentas sobre las operaciones.

En los estados con más altos niveles de militarización, hemos observado un aumento en denuncias de tortura, como Baja California, Guerrero, Chiapas y Veracruz. Aunque hubo alternancia de partidos a nivel del ejecutivo federal, la práctica de tortura como herramienta de investigaciones se sigue aplicando de una manera sistemática para delitos relacionados con crimen organizado, particularmente narcotráfico y secuestro, y se practica en prácticamente todo el país.

2. Violencia y victimización. Durante la administración de Felipe Calderón, el número total de homicidios por año se triplicó. Según los registros del INEGI, se reportaron 95.646 homicidios entre 2007 y 2011, un promedio anual de 19.129, o más de 50 personas por día. De acuerdo a estas cifras, se incrementó con un promedio anual del 24%.<sup>4</sup> La violencia se agravó en relación clara con la militarización, significando al menos 100 mil personas asesinadas y más de 27 mil personas desaparecidas, según cifras oficiales,<sup>5</sup> Los indicadores de tortura,<sup>6</sup> fabricación de culpables,<sup>7</sup> errores judiciales,<sup>8</sup> y detenciones arbitrarias,<sup>9</sup> y el

<sup>1</sup> “Calderón devolvió a 50% de la tropa a los cuarteles”, Milenio, 16 de diciembre de 2012. Disponible en:

<sup>2</sup> De 2006 a 2007 la cantidad de operaciones se aumento con 193%

<sup>3</sup> Cálculación basada en cifras proporcionadas por la Procuraduría General de la República en su Informe Anual de Labores. Disponible en:

[<http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales%202006-2012.asp#>]

<sup>4</sup> “EN 2012 SE REGISTRARON 26 MIL 037 HOMICIDIOS” Boletín de prensa núm. 288/13. Disponible en: [<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/julio/comunicaciona9.pdf>]

<sup>5</sup> Steinberg, Nik. “Vanished: The disappeared of Mexico’s Drug War”. Human Rights Watch. New York, 2013. Disponible en <http://www.hrw.org/news/2014/01/08/vanished-disappeared-mexicos-drug-war>

<sup>6</sup> Diversos artículos, informes y notas periodísticas han señalado el incremento de indicadores, para lo anterior, véase: “Se incrementó 550% cifra de quejas por tortura, denuncia ONG”, Revista Proceso (Digital), disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=297523>, “El sexenio de la tortura”, Reporte Índigo (Digital), disponible en:

desplazamiento de al menos 250.000 personas más<sup>10</sup> se han disparado de forma alarmante en años recientes. La guerra continúa bajo el mandato del actual Presidente con más de 18 mil asesinatos en su primer año de sexenio.<sup>11</sup>

## 1.2 Situación actual, patrones y tendencias

3. Persistencia de la estrategia de seguridad. La estrategia de seguridad persiste a pesar de la alternancia partidista en el Ejecutivo Federal (2012). Según datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), entre el 1 de diciembre de 2012 y el 1° de enero 2014, se han registrado 938 denuncias de violaciones a derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas.<sup>12</sup> A la fecha no se ha precisado sobre una posible estrategia para el retiro de las Fuerzas Armadas de las labores de seguridad pública.

De acuerdo a información de la Secretaría de la Defensa Nacional, a inicios de la actual administración federal se contaba con un despliegue del 48.77%, del total del personal operativo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en operaciones en contra de la delincuencia organizada, con prioridad en aquellos estados del país en donde se han incrementado las actividades delictivas.<sup>13</sup>

4. Incremento de quejas ante el Ombudsman. Entre los años 2000 y 2005, las quejas recibidas por la CNDH por malos tratos por parte de las autoridades se mantuvieron entre

---

<http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/el-sexenio-de-la-tortura>, Según la CNDH, el número de quejas presentadas entre 2000 y 2012 por tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes asciende a alrededor de cinco mil. Cfr. <http://www.vanguardia.com.mx/pidepgrhomologarlasancionsobrelatortura;cndhacusaalzadecasos-1361547.html>, RedTDT. “Informe conjunto presentado por las organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal de México”. 4 de marzo 2013. Disponible en <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2013/07/Informe-conjunto-presentado-por-organizaciones-de-la-sociedad-civil-mexicana-para-la-segunda-ronda-del-EPU-a-M%C3%A9xico.pdf>.

<sup>7</sup>Entre los miles de casos, citamos el de Félix Beltrán, detenido por ser el hijo del narcotraficante Joaquín Guzmán Loera “El Chapo” en plena época electoral. Momentos después, se advirtió que la identidad de esta persona no correspondía con la del hijo del narcotraficante más buscado del mundo: cfr. <http://www.reforma.com/edicionimpresa/paginas/20120625/pdfs/rNAC20120625-013.pdf> Al respecto, Ana Laura Magaloni, del CIDE, opinó: “Me parece increíble, por ejemplo, que los dos jóvenes, Félix Beltrán León y Kevin Daniel Beltrán Ríos, detenido el primero por ser hijo de El Chapo, continúen arraigados en la SIEDO, después de que la DEA claramente dijo que se trataba de otra persona. La Marina y la PGR tendrán problemas para dar una explicación razonable con respecto a lo que a todas luces parece una siembra de armas en la casa de los detenidos. El abogado defensor de los dos jóvenes asegura que hasta la fecha no ha podido hablar con sus clientes. Este tipo de abusos son propios de un régimen autoritario.” Diario Reforma de 30 de junio de 2012, disponible en:

<http://www.reforma.com/edicionimpresa/paginas/20120630/pdfs/rPRI20120630-011.pdf>

<sup>8</sup>“México, 6° país con mayor delincuencia organizada; hay fallas en 87% de expedientes: experto de la ONU”, en La Crónica, 26 de junio de 2008, disponible en:

[http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=369343](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=369343)

<sup>9</sup>“La fiesta punitiva de Calderón” en revista Proceso No. 1830 de 27 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=289346>

<sup>10</sup>Informe del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados sobre el desplazamiento forzado en México a consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga, disponible en [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/E65A0D75E1B5E8F8C125781F00318DF2/\\$file/Mexico\\_Dec2010\\_sp.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/E65A0D75E1B5E8F8C125781F00318DF2/$file/Mexico_Dec2010_sp.pdf)

<sup>11</sup>Aristegui Noticias, 18 mil, 432 asesinatos en su primer año. <http://aristeguinoticias.com/2812/mexico/18-mil-432-asesinatos-en-el-primer-ano-del-gobierno-de-eppn/>

<sup>12</sup>SEDENA. “Quejas y Recomendaciones Notificadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos”. <http://www.sedena.gob.mx/images/stories/D.H/2014/graficaquejas.pdf>

<sup>13</sup>Sedena Situación de Quejas y Recomendaciones. Enero 2013

Ver: <http://www.sedena.gob.mx/images/stories/D.H/2013/Situacionquejasrecomendaciones210113.pdf>

200 y 300 por año, quedando relativamente estable.<sup>14</sup> En información obtenida por la CMDPDH mediante solicitudes de acceso a la información (2012), las cifras de quejas por violaciones por malos tratos y tortura por parte de las autoridades muestran un desarrollo negativo a partir del año 2006. Entre 2007 y el final de 2011 la CNDH recibió en total 4,731 quejas de malos tratos y 110 denuncias de tortura. Del total mencionado, sólo 83 quejas y 31 denuncias han resultado en recomendaciones emitidas por la CNDH.<sup>15</sup>

5. Desaparición forzada. El número de quejas por desaparición presentadas ante la CNDH entre diciembre de 2006 y febrero de 2011, suman un total de 283, de las cuales 124 correspondieron a 2010 (cerca del 44%)<sup>16</sup>. Sin embargo, datos sugieren más de 26.000 desapariciones en los años de la administración de Calderón. A pesar de la falta de información y datos exactos, la aproximación da el testimonio de una de las mayores crisis de desapariciones forzadas que ha visto la región latinoamericana en decenios<sup>17</sup>. En la mayoría de los casos las autoridades han fracasado en la investigación de los responsables y en búsqueda y localización de las personas desaparecidas.

Las víctimas son criminalizadas por parte de las autoridades y acusados por pertenecer a la delincuencia organizada, razón por la cual la falta de investigación es justificada. Familias toman la investigación en sus propias manos, sujetándose a riesgo de amenazas y agresiones. No existe una base nacional de datos sobre personas desaparecidas y las pocas investigaciones de casos se caracterizan por errores y omisiones.<sup>18</sup> Asimismo la ausencia de sentencias muestra la impunidad de las desapariciones forzadas.<sup>19</sup> El gobierno de Peña Nieto todavía no ha introducido una estrategia de investigación y prevención de desapariciones y el delito no está tipificado adecuadamente en las leyes federales y estatales de la República

6. La investigación de casos de tortura. Pese a que México ha adoptado oficialmente el Protocolo de Estambul mediante la creación del “Dictamen Médico – Psicológico Especializado para casos de Posible Tortura o Maltrato”, la aplicación de los procesos de investigación visto en el protocolo es excepcional.

7. La práctica del Protocolo de Estambul en México se encuentra regulada por el Acuerdo A/057/2003, de la Procuraduría General de la República y la Ley Federal para Sancionar y Prevenir la Tortura. No obstante estas normativas, a 10 años de la adaptación del estándar internacional en nuestro país, la aplicación de esta herramienta para documentar médica y psicológicamente los posibles hechos de tortura presenta una serie de conflictos que le han

---

<sup>14</sup>CNDH, *Informe anual de actividades*, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010; disponibles en <http://www.cndh.org.mx/node/120>

<sup>15</sup>Amnistía Internacional “Culpables conocidos, víctimas ignoradas; Tortura y Maltrato en México” Madrid, 2012. pp. 6

<sup>16</sup> Cfr. Revista Contralínea, con información de la CNDH. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/03/01/cndh-registra-283-quejas-por-desaparicion-forzada-en-mexico/>

<sup>17</sup>En Colombia el informe sobre los costos del conflicto armado indica la desaparición de 25.000 personas en el periodo 1985 a 2012. La misma cantidad de desaparecidos de solo 6 años de “guerra contra las drogas” en México.

<sup>18</sup>Human Rights Watch, *Los desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*. 2013. Estados Unidos. Disponible en: [[http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0213sp\\_ForUpload\\_0\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0213sp_ForUpload_0_0.pdf)]

<sup>19</sup>Hasta la fecha nada más se han reportado 6 sentencias por el delito de desaparición forzada.



restado validez y han limitado su posibilidad real de aportar a las investigaciones de estos hechos.

8. En el informe sobre México del 2011, el Comité Contra la Tortura (CAT) ratifica la obligación de adoptar medidas necesarias para garantizar que se realice exámenes médicos exhaustivos e imparciales a todos los detenidos. Por garantizar la calidad de las evaluaciones el Estado debe velar por: 1) la confidencialidad y privacidad en los reconocimientos, 2) evaluar médicamente conforme al protocolo, especialmente en la interpretación de hallazgos, 3) establecer sistema por cual médicos pueden solicitar, anónimamente, un examen médico más exhaustivo, 4) adoptar reformas legislativas para valorar adecuadamente los informes de los médicos independientes, y 5) asegurar que detenidas que han solicitado la revisión de un médico, reciban copias de la solicitud y del informe médico. La evaluación de la CAT concluye que la implementación del Protocolo de Estambul todavía no cumple con los objetivos para los que se creó.

9. Impunidad judicial: 100%. Conforme a información oficial, desde 2006 a la fecha únicamente 12 personas han sido consignadas por el delito de tortura.<sup>20</sup> Hasta la fecha, no existen sentencias en materia de tortura en el fuero federal, aunque distintas organizaciones e instituciones oficiales han registrado números significantes de quejas.<sup>21</sup> El caso de Miriam Isaura López Vargas de Baja California muestra muchas problemáticas relacionadas a la militarización y el contexto de impunidad en México. Miriam, después de haber intentado denunciar acoso por parte de militares en un retén cerca de su casa, fue llevada por militares a un cuartel, torturada, violada y posteriormente fue arraigada en el Distrito Federal, bajo acusaciones infundadas de tener vínculos con el crimen organizado. Miriam es uno de los muchos civiles que han sido privados de su libertad por un largo lapso de tiempo y violados de sus derechos humanos bajo la justificación del arraigo. Su caso muestra un evidente abuso de fuerzas por las militares, resultando en tortura mental, física y sexual. La falta de procesamiento del caso de Miriam da testimonio de la profunda impunidad en los casos donde están involucrados militares.

## **2. Marco Jurídico**

### ***2.1 Las normas jurídicas sustantivas sobre tortura en México***

10. Disposiciones constitucionales contra la tortura. México cuenta con una importante provisión de normas jurídicas para la protección de las personas contra la tortura. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe esta práctica de manera

---

<sup>20</sup>Información obtenida por la CMDPDH mediante solicitudes de acceso a la información, 2012

<sup>21</sup>En su informe alternativo ante el Comité Contra la Tortura del año 2012 presentado por la Red Todos los Derechos para Todos y Todas, se señaló que el Colectivo contra la Tortura documento 253 casos de tortura desde 2006 hasta la fecha, por su parte el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas cuenta con 41 casos de tortura documentados entre enero de 2011 y junio de 2012, en el Estado de Chiapas, el Centro de Derechos Humanos de la Montaña de Tlachinollan quien a través del Monitor Civil de las Fuerzas de Seguridad de la Montaña de Guerrero señaló que ha documentado más de 60 actos de tortura en el periodo 2009-2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Informe alternativo presentado ante el Comité contra la Tortura, 2013. Finalmente, la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) manifestó en el mismo documento haber emitido 43 intervenciones entre enero de 2010 y junio de 2012. El Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuyo último informe público es de 2011, señaló haber documentado 412 irregularidades relacionadas con el derecho a la integridad personal. CNDH (1997-2011): SEDENA – 2801, SEMAR – 322, PGR – 920, SSP – 210.

expresa en sus artículos 20, Apartado B fracción II y 22. De igual modo, dispone, por una parte, de un conjunto de controles procesales, englobados en el conjunto de principios y derechos incorporados a partir de la reforma de los sistemas de justicia penal y seguridad (18 de junio de 2008), así como, por otra parte, de controles sobre la interpretación e incorporación de las normas de derecho internacional que reconocen derechos humanos, condensados en el artículo 1º constitucional, reformado el 10 de junio de 2011.

11. El artículo 22 párrafo primero<sup>22</sup> de la Constitución funge las veces de una prohibición genérica de la tortura, en tanto que el artículo 20 apartado B fracción II,<sup>23</sup> reconoce como un derecho de las personas imputadas en los procesos penales tanto la prohibición de la tortura como la incomunicación e intimidación. De igual modo, dicha norma establece la nulidad de toda confesión rendida sin la presencia de un defensor.

12. Por su parte, el artículo 29 constitucional, relativo a la suspensión de garantías, reconoce entre los derechos indisponibles para el Estado la prohibición de la tortura y otros derechos íntimamente relacionados a éste, como los derechos de niñas, niños y adolescentes, el principio de legalidad, la retroactividad a favor del reo, la prohibición de la desaparición forzada de personas y el derecho a garantías judiciales para hacer efectivos estos derechos, por ejemplo el amparo. De lo anterior debe desprenderse el carácter absoluto que reviste la prohibición de la tortura en el régimen constitucional mexicano, toda vez que se trata de un derecho indisponible para el Estado incluso bajo situaciones de emergencia.

13. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011 redimensionó el número y la intensidad de las normas protectoras de las personas contra la tortura, al incorporar a rango constitucional las obligaciones internacionales del Estado mexicano en la materia, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (México se adhirió el 23 de marzo de 1981), la Convención contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas (ratificada por México el 23 de enero de 1986) y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (ratificada por México el 22 de junio de 1987), entre otros instrumentos.

14. El nuevo artículo 1º constitucional en su párrafo segundo establece el criterio de interpretación conforme y el principio *pro personae* como pautas obligatorias en la interpretación, elaboración y ejecución del derecho en México. Como indica el numeral 33

---

<sup>22</sup>Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. [...]

<sup>23</sup>Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

[...]

B. De los derechos de toda persona imputada:

[...]

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

[...]

de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la consulta a trámite en el Expediente Varios 912/2010 “Caso Radilla”,<sup>24</sup> implica que de manera oficiosa las autoridades judiciales deben desplazar, tanto en preferencia normativa como en preferencia interpretativa y, en caso de irreductible incompatibilidad, inaplicar, las normas que contravengan lo dispuesto en las normas constitucionales o convencionales que reconocen derechos humanos, en este caso, aquellas relativas con la protección de las personas contra la tortura, en ejercicio de un control difuso de convencionalidad. Dicho control difuso debería reflejarse en una actuación judicial tal que las pautas y reglas para la prevención, investigación, sanción y reparación de la tortura contenidas en normas convencionales y jurisprudencia vinculante sean aplicadas en la interpretación de las normas de derecho interno, especialmente en los procesos penales por el delito de tortura, con el fin de dotar de la mayor efectividad a las normas del bloque de constitucionalidad relativas al tema.

15. Redistribución de cargas probatorias. Una de las figuras más relevantes que pueden desprenderse del ejercicio del control difuso de convencionalidad, en tanto se adopta legislación en la materia, es el principio de reversibilidad o redistribución de la carga de la prueba por presunción de tortura, que puede aplicarse directamente a partir de la jurisprudencia interamericana en condenas contra México.<sup>25</sup>

Dicha figura habrá de ser redirigida por las autoridades judiciales de la víctima al Estado, esto es, a las instituciones de adscripción de los responsables del delito, en aquellos casos en los cuales ha sido evidente la tortura debido a que el menoscabo a la integridad, salud o vida de la persona torturada se desprende de su situación de privación de la libertad o cualquier otro tipo de custodia directa por parte de autoridades públicas, como ordenó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus resoluciones de los casos Fernández Ortega (párr. 116) y Cabrera García y Montiel Flores (párr. 134) ambos contra los Estados Unidos Mexicanos.

16. Tipificación de la tortura. Con respecto a las normas de derecho penal que permiten la investigación y sanción del delito de tortura, México cuenta con treinta y dos tipos penales diversos, correspondientes a la legislación penal federal y de treinta y un entidades federativas, siendo el Estado de Guerrero el único carente de una disposición de esta naturaleza, dejando fuera del ámbito de protección penal a las víctimas. Por otra parte, los diversos tipos penales vigentes manifiestan no solamente diferencias importantes entre sí, sino principalmente una preocupante inadecuación con respecto a los estándares más elevados en la materia. El Comité Contra Tortura (CAT) de las Naciones Unidas ha mostrado preocupación varias veces por la definición de tortura en las leyes federales y estatales y exigido que sea modificada para que abarque todos elementos del primer

---

<sup>24</sup>Estados Unidos Mexicanos (2011), *Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de octubre de 2011, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011)

<sup>25</sup>Cantú, Silvano (2013) *Protegiendo a las personas contra la tortura en México. Guía para operadores jurídicos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación e Instituto de Derechos Humanos de la Barra Internacional de Abogados (IBAHRI), Pp. 15 – 17. Disponible en: [http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/banner/archivos/Libro\\_tortura5sept.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/banner/archivos/Libro_tortura5sept.pdf)

artículo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.<sup>26</sup>

17. Tipo penal federal. El 27 de diciembre de 1991 se publicó la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura. Dicha normatividad fue reformada en 1994. El artículo 3º de dicha Legislación define la tortura del siguiente modo:

*Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.*

18. En su visita a México en 2008, el SPT-ONU recomendó<sup>27</sup> al Estado armonizar la legislación sustantiva sobre tortura adoptando como estándar de referencia la definición prevista en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST).. Hay numerosos elementos en la legislación federal vigente que son incompatibles con la definición de la CIPST. Una comparación directa entre ambas normas revela una evidente inadecuación por lo que hace a:

- Persistencia del requisito de gravedad de los dolores o sufrimientos infligidos;
- Persistencia de la finalidad específica de obtener información o confesiones, castigar o coaccionar a la víctima;
- Ausencia de reconocimiento de conductas que, aunque no provoquen dolores o sufrimientos, impliquen un menoscabo a la dignidad de la persona o a su integridad física o psicológica.

19. Ausencia de coordinación y transparencia del registro de las detenciones. Una de las causas más persistentes de tortura e incomunicación es la falta de publicidad sobre el lugar de detención de la víctima, con lo cual se desprotege a la persona y se dificulta el acceso de sus familiares, abogados u otras personas relacionadas con ella. Aunque la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009 (reformada en 2013) obliga a las autoridades adscritas a instituciones de seguridad pública a mantener un Registro Administrativo de Detenciones (art. 40 fracción XIX), a la fecha no existen pautas comunes de coordinación, diseño y ejecución de los registros entre las instancias policiales federales y locales, ni mucho menos un mecanismo para que familiares u otras personas interesadas puedan tener acceso a información que sirva al propósito de conocer las condiciones de

---

<sup>26</sup>CAT/OP/MEX/1, Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 2010 y CAT: Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptada por el Comité en su 49º período de sesiones, 2012

<sup>27</sup>40. El SPT recomienda vehementemente que se tomen las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole para que se adecúe la legislación primaria y secundaria a los tratados internacionales sobre tortura, especialmente a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y a la Convención Interamericana para Suprimir y Prevenir la Tortura. De acuerdo con el principio *pro homine*, esta última es la que más favorece a la persona humana en el contexto regional interamericano del cual forma parte México. [...]”. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/ReportMexico\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/ReportMexico_sp.pdf)

modo, tiempo, lugar y circunstancia en que se realizó la detención, el lugar en que se encuentra la persona o si se le practicó un examen médico rutinario (por supuesto, tampoco sus resultados).

## ***2.2 El marco normativo sobre derechos de víctimas de la tortura y los mecanismos disponibles para su acceso a la verdad, justicia y reparación integral***

20. La Ley General de Víctimas<sup>28</sup> tiene aplicación en toda la República y obliga a las autoridades de todos los poderes y los órdenes de gobierno del país a garantizar a las víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos, incluyendo las de tortura, el acceso a medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención y reparación integral (restitución, rehabilitación, satisfacción, indemnización y no repetición). Para su funcionamiento, creó un Sistema Nacional de Atención a Víctimas, presidido por el titular del Ejecutivo Federal, con una Comisión Ejecutiva encargada, entre otras cosas, de coordinar las políticas públicas nacionales en materia de atención a víctimas, así como tres instituciones: una asesoría jurídica de víctimas, un Registro Nacional de Víctimas y el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

21. No obstante las innegables bondades y avances de la Ley, se advierten al menos dos procesos que confluyen en el momento de su implementación que podrían restringir de manera importante su efectividad: la adopción de leyes de víctimas locales por debajo del estándar nacional, con la supuesta motivación de armonizar las legislaciones de las entidades federativas con la nacional,<sup>29</sup> y el debilitamiento de las nuevas instancias de atención a víctimas mediante una asignación pobre de presupuesto y una tardía – y de hecho aún inexistente – emisión de normatividad reglamentaria de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las reglas de operación del fondo de reparaciones.

## ***2.3 El arraigo penal y su impacto en la incidencia de tortura***

22. El arraigo, el cateo y la prisión preventiva automática se han vuelto las “técnicas” de investigación criminal más recurridas en México desde que el gobierno federal lanzó una estrategia de confrontación bélica autodenominada “guerra contra las drogas”. Su regularidad configura una mezcla de los sistemas de justicia penal y de seguridad pública, en que el primero se vuelve una mera herramienta del segundo, de ahí la pertinencia de caracterizarlo como un subsistema de excepción consistente en la aplicación de una especie de pena pre-procesal, que flexibiliza las garantías judiciales de las personas, colocándolas en un limbo jurídico en que no son ni indiciadas ni inculpadas, y en la mayoría de los casos desconocen a la persona que los acusa, bajo la figura de los testigos anónimos, de los cuales se han documentado diversos casos de testimonio rendido bajo tortura. La persona en

---

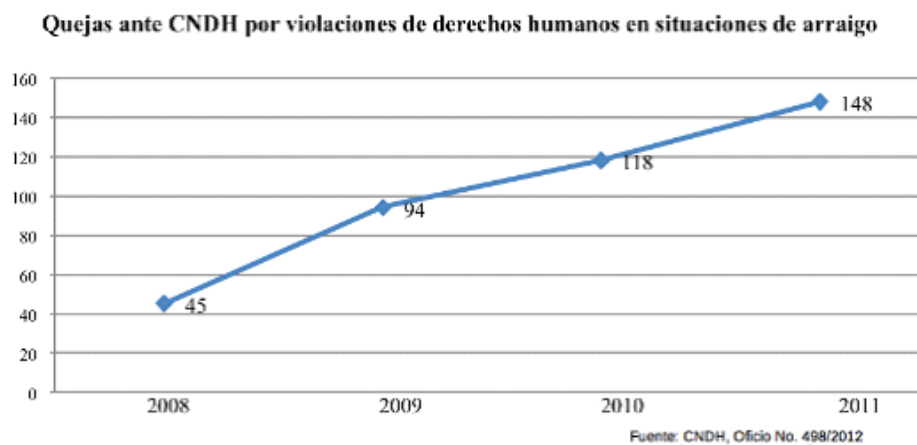
<sup>28</sup>Diario Oficial de la Federación de 3 de mayo de 2013, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5297901&fecha=03/05/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297901&fecha=03/05/2013)

<sup>29</sup>A la fecha solamente el Estado de Morelos ha publicado su legislación local en la materia (17 de julio de 2013), en una excepción a la tendencia de adoptar leyes que reconocen menos derechos que la nacional. Al contrario, el caso de Morelos es destacable por su apertura a la sociedad civil, el establecimiento de un día estatal de víctimas y figuras nuevas como las Casas de la Memoria Histórica. No obstante, entidades federativas como Nuevo León y Jalisco han adoptado leyes de víctimas contrarias a la Ley General, lo cual implica que dichas leyes, por paradójico que suene, son ilegales por no ajustarse a la norma que de antemano rige ya desde su publicación a las autoridades de todos los órdenes de gobierno.

situación de arraigo ni siquiera está vinculada a proceso penal alguno, simplemente se le ha privado de la libertad para ponerla a plena disposición de la autoridad investigadora, trastocando las reglas de la normalidad democrática, incluyendo la independencia de jueces y abogados.<sup>30</sup> El diseño mismo del arraigo se asemeja a una forma de debilitamiento de la personalidad y las barreras de resistencia psíquica de la víctima, típica de la tortura.

23. Dimensiones del arraigo. El número de órdenes de arraigo concedidas al Ministerio Público federal aumentó de 542 en 2006 a 1,896 en 2010.<sup>31</sup> Entre enero 2008 y octubre 2012 fueron puestas bajo arraigo 8,595 personas, pero solamente 3.2% de ellas han recibido sentencia condenatoria,<sup>32</sup> lo que demuestra su ineficacia como método que facilite la investigación de la delincuencia organizada.

24. La información obtenida por la CNDH muestra un importante incremento en el número de denuncias por violaciones de derechos humanos en situación de arraigo tras su constitucionalización con la reforma penal de 2008, como se muestra en la siguiente gráfica:



25. Ilusorio control judicial del arraigo. El 4 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo general del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) por el que se crearon los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervenciones de Comunicaciones.<sup>33</sup> Estos juzgados son los encargados de emitir las órdenes de arraigo solicitadas por el Ministerio Público. Sin embargo, cabe destacar que el CJF carece de atribuciones constitucionales para crear juzgados especializados (*cf.* artículo 94 constitucional), y que a la fecha no se ha legislado en materia de juzgados especializados en arraigo, más aún, el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales se sustrae de regular y aún de nombrar la figura en el nuevo sistema acusatorio, por lo que los tribunales que ahora los conceden al Ministerio Público actúan desde hace casi cinco años bajo un marco normativo derivado de un acuerdo administrativo y provisional que excede las

<sup>30</sup>*Cfr.* Párr. 20 de la opinión consultiva OC-9/87, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>31</sup>Amnistía Internacional “Culpables conocidos, víctimas ignoradas; Tortura y Maltrato en México” Madrid, 2012. pp. 19

<sup>32</sup>Información recabada por la CMDPDH a través de solicitudes a la PGR de acceso a la información pública (oficios No. SJAIDGAJ/06812/20011, No. SJAIDGAJ/05398/2012 y No. SJAIDGAJ/11715/2012 )

<sup>33</sup>*Cfr.* <http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/pdf/acuerdoConsejoJudicatura.pdf>

facultades que la Constitución prevé para el CJF. El único conjunto de reglas de operación del arraigo (que carece de toda referencia a sus estándares probatorios, reglas de proporcionalidad de tiempo, o aún la autoridad encargada de autorizarlo) es la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que se ha convertido en el fundamento de un universo para-penal, en el que el poder punitivo no está sujeto a ninguna regla.

26. Extensión del arraigo a delitos graves. Aunque la reforma constitucional de 2008 contempla en el artículo 16 párrafo noveno la utilización del arraigo para combatir la delincuencia organizada, las entidades federativas continúan, en su mayoría, aplicando la figura para delitos graves.

Los pasados meses de febrero y marzo del año en curso, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la inconstitucionalidad del arraigo local en dos entidades federativas, Aguascalientes e Hidalgo. Se determinó que de acuerdo con lo establecido por el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política Federal, reformado en el año 2008, corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia de arraigo y que el artículo Décimo Primero Transitorio, no permite a las legislaturas locales legislar respecto de la materia.

27. Arraigo, detención arbitraria y tortura. El arraigo amplía las posibilidades de que una persona sea torturada, debido a la discrecionalidad y al escaso control jurisdiccional en su ejecución. El Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU resaltó en el párrafo 225 de su Informe sobre su visita a México,<sup>34</sup> que en la mitad de los 70 casos de exámenes médicos analizados las personas presentaban signos de violencia reciente. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) informó<sup>35</sup> que del 18 de junio de 2008 a la fecha se han ventilado 112 quejas por violaciones de derechos humanos relacionados al arraigo, de las cuales el 38% se refieren a detención arbitraria y el 41%, a tratos crueles, inhumanos o degradantes antes de recibir la orden de arraigo o durante éste. Del total de los casos, el 26% presentaron ambas violaciones. Entre los tratos crueles que las quejas mencionan se encuentran golpes, lesiones, fracturas y aplicación de descargas eléctricas en los genitales u otras partes del cuerpo. También hubo largos plazos de incomunicación que entorpecieron la defensa (*cf.* ANEXO de casos documentados y litigados por la CMDPDH).

28. Valor de las primeras declaraciones en el arraigo. La detención arbitraria y la tortura se ven facilitadas debido a que se asigna un gran valor probatorio a las primeras confesiones hechas ante un agente de policía o un fiscal, así como por el hecho de que la carga de la prueba sobre torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes durante la investigación no recae sobre las autoridades investigadoras, sino sobre la víctima. La autoridad investigadora es la encargada de dar fe ante el juez de que el detenido no ha sufrido tortura, con lo cual el juzgador considera satisfecha la cuestión sin mayor indagación. Una vez que el expediente ha sido sustanciado por el Ministerio Público, la

---

<sup>34</sup>CAT/OP/MEX/R.1

<sup>35</sup>Solicitud de acceso a la información generada por la CMDPDH; Oficio CNDH/PVG/DG/138/2010, folio 7110, de 29 de abril de 2010.

persona puede ser consignada al Poder Judicial con un proceso prefabricado, sin que el juez pueda allegarse oportunamente de elementos para discriminar entre las pruebas consistentes y verídicas y las que han sido obtenidas con violencia.<sup>36</sup>

29. Arraigo en instalaciones militares. Se ha documentado en diversos casos el arraigo de personas en cuarteles militares a grupos de personas, particularmente policías municipales sospechosos de estar involucrados en actividades ilícitas o figuras políticas. El único sustento formal – mas no legal – para realizar estas operaciones se halla en un convenio de colaboración entre la PGR y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), cuya existencia fue reconocida por la SEDENA en sus respuestas a diversas solicitudes de acceso a la información (folios 700029210 – 700029810 del IFAI). El argumento para arraigar a personas en esas instalaciones fue en todos los casos “las valoraciones de las circunstancias y la falta de lugares o recursos para aplicarlos en forma inmediata”.

30. Recomendaciones y posicionamientos de diversos actores frente al arraigo. Debido a que el arraigo es por sí mismo violatorio de los derechos a la libertad personal y de tránsito, a la presunción de inocencia, al debido proceso legal, y al honor, diversos actores se han pronunciado contra el arraigo, no solamente desde la comunidad de personas defensoras de derechos humanos o la academia, sino también desde el Poder Judicial, los organismos públicos de protección de los derechos humanos y el Congreso.<sup>37</sup>

31. En años recientes se ha construido a nivel nacional un consenso por la eliminación del arraigo, como evidenció la eliminación del arraigo en Chiapas, el 28 de julio de 2011, cuando el Congreso de ese Estado removió la figura de su legislación local e incluyó en su Constitución la prohibición expresa de su uso. Del mismo modo, los estados de Oaxaca y Yucatán han eliminado el arraigo de sus códigos procesales penales. Por su parte, Guanajuato, al entrar recientemente a la discusión sobre su nuevo Código de Procedimientos Penales, desistió en la inclusión de la figura. Es importante señalar también que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió una recomendación el 29 de abril de 2011 en la que instó a la Procuraduría local a promover la eliminación del arraigo ante el Congreso local, y que en fechas más recientes se han presentado numerosas iniciativas para eliminar o – al menos – reducir el arraigo. También debe destacarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió en marzo de este año la constitucionalidad de determinadas normas locales que establecían el arraigo penal, calificándolas finalmente de contrarias al conjunto de normas constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos garantizadas por el artículo 1º constitucional.

32. Desde 2002, diversos organismos internacionales de protección de los derechos humanos han planteado abiertamente la necesidad de eliminarlo de la legislación. El Grupo

---

<sup>36</sup>Cfr. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. 98º período de sesiones. Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010.

<sup>37</sup>cfr. Cantú Martínez, Silvano, Gutiérrez Contreras, Juan Carlos y Telepovska, Michaela (2013), *La figura del arraigo penal en México. El uso del arraigo y su impacto en los derechos humanos*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. con el apoyo financiero de la Unión Europea, Capítulo 5, Pp. 111-124.



de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la ONU<sup>38</sup> precisó en los párrafos 45 y 50 del informe que emitió en el marco de su visita a México en 2002, lo siguiente:

48. [...] existe una suerte de pre proceso o ante proceso que se lleva de facto no ante un juez, sino ante funcionarios de la Procuraduría General de la República que adquieren así la facultad de actuar y valorar pruebas o desahogar medios de prueba con pre inculpados.

50. El Grupo de Trabajo considera, después de haber visitado una de estas "casas de arraigo", que la institución es en realidad una forma de detención preventiva de carácter arbitrario en razón de la insuficiencia del control jurisdiccional y de la ejecución de la medida en lugares que, si bien no son secretos, sí son "discretos". El Grupo de Trabajo pudo constatar que informar sobre su ubicación exacta era más o menos una cuestión "tabú", incluso entre miembros de la administración.

33. Por su parte, el Comité contra la Tortura de la ONU señaló y recomendó lo siguiente en su informe de Conclusiones y Recomendaciones a México el 7 de febrero de 2007:

15. Al Comité le preocupa la figura del 'arraigo penal' que, según la información recibida, se habría convertido en una forma de detención preventiva con el uso de casas de seguridad (casas de arraigo) custodiadas por policías judiciales y agentes del Ministerio Público, donde se pueden detener indiciados durante 30 días —hasta 90 días en algunos Estados— mientras se lleva a cabo la investigación para recabar evidencia, incluyendo interrogatorios. Aun cuando el Comité toma nota con satisfacción de la decisión adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en septiembre de 2005 en la que se declara inconstitucional la figura del arraigo penal, le preocupa sin embargo que la decisión judicial se refiere únicamente al Código Penal del Estado de Chihuahua y carecería de eficacia vinculante para los tribunales de otros Estados.

El Estado Parte debe, a la luz de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica, a nivel federal así como a nivel estatal.<sup>39</sup>

34. Asimismo, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, observó y recomendó lo siguiente en el párrafo 238 del Informe sobre su visita a México:

238. El SPT considera que la figura jurídica del arraigo puede llegar a propiciar la práctica de la tortura al generar espacios de poca vigilancia y vulnerabilidad de los arraigados, quienes no tienen ninguna condición jurídica claramente definida para poder ejercer su derecho de defensa. El SPT recomienda la adopción de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza para evitar que la práctica

---

<sup>38</sup>Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su visita a México (2002) E/CN.4/2003/8/Add.3, párr. 50 Disponible en:

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/e0d30fad39c92e5fc1256ccc0035bb0a?Opendocument>

<sup>39</sup>Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura (2007). CAT/C/MEX/CO/4, párr. 15, Disponible en: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/2e3ffd18d95b0739c12572b30042e140?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2e3ffd18d95b0739c12572b30042e140?Opendocument)

del arraigo genere situaciones que puedan incidir en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes.<sup>40</sup>

35. Por otro lado, en 2009, algunos Estados cuestionaron la práctica del arraigo en México durante el Examen Periódico Universal. Nueva Zelanda, Irlanda y Suiza, recomendaron evaluar el uso del arraigo y erradicarlo "tan pronto como sea posible", ya que puede ser considerado como una detención arbitraria. No obstante, el Estado se negó a aceptar dichas recomendaciones pues señaló que el arraigo cumple con las normas establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con los Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión. También en el marco del Quinto Examen Periódico de México, el Comité de Derechos Humanos de la ONU instó al Estado mexicano el 22 de marzo de 2010, entre otras cosas, a lo siguiente:

15. El Comité expresa su preocupación por la legalidad de la utilización del "arraigo" en el contexto de la lucha contra la delincuencia organizada, que prevé la posibilidad de detener a una persona sin cargos durante un máximo de 80 días, sin ser llevado ante un juez y sin las necesarias garantías jurídicas según lo prescrito por el artículo 14 del Pacto. El Comité lamenta la falta de aclaraciones sobre el nivel de las pruebas necesarias para una orden de "arraigo". El Comité subraya que las personas detenidas en virtud del "arraigo" corren peligro de ser sometidas a malos tratos. (arts. 9 y 14).

A la luz de la decisión de 2005 de la Suprema Corte federal sobre la inconstitucionalidad de la detención preventiva y su clasificación como detención arbitraria por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la detención arbitraria, el Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la detención por el "arraigo" de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.<sup>41</sup>

36. En marzo de 2011, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias señaló en su informe preliminar sobre su visita a México que varias personas enfrentan desapariciones transitorias o de corto plazo, quienes fueron posteriormente presentadas a las autoridades y puestas bajo arraigo. En ese sentido, el Grupo de Trabajo recomendó la abolición de la figura del arraigo de la legislación y su práctica, tanto a nivel federal como estatal.<sup>42</sup> A su vez, la Relatora Especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados señaló en el informe rendido al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en torno a su misión oficial a México entre el 1 y el 15 de octubre de 2010:

92. El arraigo es una figura jurídica arbitraria e incompatible con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal. Además, es intrínsecamente contraria al modelo oral acusatorio que México ha adoptado en sustitución del sistema inquisitivo-mixto.

[...]

---

<sup>40</sup>Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas. CAT/OP/MEX/R.1, párr. 215 - 238.

<sup>41</sup>Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2010. El documento puede ser consultado en línea:

<http://www.hchr.org.mx/Documentos/Invitaciones/2010/05/I070510.pdf> p. 6.

<sup>42</sup>Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/informes/GTDFI.pdf> (Pág. 6)

94. [...] bb) El arraigo debería desaparecer del sistema de justicia penal en México.<sup>43</sup>

37. Por otra parte, cabe destacar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en voz del Relator para México, Rodrigo Escobar Gil, manifestó su preocupación por la persistencia de la figura del arraigo, así como por la opacidad y falta de acceso a instancias de observación internacional a lugares como el Centro Nacional de Investigaciones (antes llamado “Centro Nacional de Arraigos”), a propósito de su visita a México entre el 26 y el 30 de septiembre de 2011. Al respecto, el Relator Escobar señaló en el comunicado sobre su visita:

[...] la Comisión reitera su preocupación sobre la existencia de la figura del arraigo, contemplada en la Constitución de los Estados Mexicanos, que faculta a la autoridad judicial para decretar el arraigo de una persona por un período de 40 días, prolongable a 80 días, sin acusación formal y que se utilizaría en el ámbito federal para casos de crimen organizado y en el orden estatal se habría extendido a delitos de distinto orden. La CIDH ha recibido denuncias sobre la utilización de esta figura para arraigar a sospechosos en casas particulares, hoteles e instalaciones militares; sin el respeto de las garantías judiciales, y que personas arraigadas serían víctimas de tortura con el objeto de obtener confesiones. A este respecto, el Relator valora que el Estado de Chiapas haya derogado la figura del arraigo e insta al Estado de México a que elimine o adecue esta figura conforme a las garantías de la libertad personal y del debido proceso establecidas en los estándares internacionales de derechos humanos.

La Relatoría para México de la CIDH expresa su preocupación por no haber podido realizar la visita al Centro de Investigaciones Federales de la Ciudad de México (anteriormente llamado Centro Nacional de Arraigo), la cual había sido programada y fue cancelada a último momento por las autoridades invocando razones de seguridad.

38. El Comité contra la Tortura de la ONU (23 de noviembre de 2012)<sup>44</sup> destacó en su última examinación a México: “A la luz del párrafo 2 del artículo 2 de la Convención, el Comité reitera su recomendación de que el Estado parte elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal (párr. 11)”.

### **3. Conclusiones y exhortos**

39. México se encuentra en un momento crítico de su desarrollo democrático. Por una parte, ha avanzado en el marco constitucional de incorporación de obligaciones internacionales y ha adoptado el sistema acusatorio de justicia penal; por otro lado, se ha enfrascado en una estrategia de confrontación contra la delincuencia organizada que privilegia el uso de la fuerza sobre la investigación científica y profesional y la protección de los derechos de las víctimas. El proceso penal se ha desvirtuado mediante el

---

<sup>43</sup>Disponible en:

<http://www.hchr.org.mx/files/Relatorias/Informe%20Final%20Independencia%20Jueces%20y%20abogados%20Mision%20a%20Mexico.pdf>

<sup>44</sup>Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats49.htm>

establecimiento de un régimen penal de excepción, marcado por figuras como el arraigo, que vuelven al sistema de justicia una mera herramienta del sistema de seguridad (o de determinada estrategia de seguridad).

40. La tortura en México, como ya se ha dicho, persiste, el número de quejas por su comisión se ha incrementado en más de un 500% en los últimos años, mientras el número de sentencias condenatorias por este delito en el fuero federal sigue siendo computable en cero hace más de una década. El marco normativo sigue inmutable, como hace veinte años, y el tipo penal de tortura, lejos de ser una medida legislativa para proteger a las personas, se vuelve un obstáculo para que las víctimas tengan acceso efectivo a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Por lo anterior, las organizaciones firmantes lo exhortamos, Sr. Juan Méndez, para que en el marco de su visita a México tenga a bien considerar y hacer eco de lo siguiente:

- Promover que las autoridades armonicen a la brevedad posible los tipos penales de tortura que sigan fielmente la definición de tortura que consta en el artículo 2° de la CIPST, lo cual implica 1. eliminar el requisito de gravedad de los dolores o sufrimientos infligidos; 2. incluir como supuesto cualquier otra finalidad además de las previstas de obtener información o confesiones, castigar o coaccionar a la víctima; 3. incorporar conductas que, aunque no provoquen dolores o sufrimientos, impliquen un menoscabo a la dignidad de la persona o a su integridad física o psicológica; 4. fijar la imprescriptibilidad del delito; 5. incorporar a sujetos activos que puedan ser personas distintas a servidores públicos en los casos en los que no estuvieren contemplados; 6. Incluir la responsabilidad penal de los superiores (jefes militares y civiles).
- Promover que el Estado adopte la aplicación automática del Protocolo de Estambul en toda investigación y capacitar a todos peritos y demás personal que participen en la investigación de los casos de tortura, y promover que sea aplicado por entidades autónomas y no por parte de los servicios periciales dependientes de entidades como procuradurías o tribunales superiores de justicia.
- Promover que las autoridades judiciales reviertan la carga de la prueba en los casos en los cuales una persona que ha sido privada de la libertad, y por tanto se encuentra bajo custodia de agentes del Estado, denuncia hechos constitutivos de tortura;
- Promover la inserción de medidas procesales para garantizar que las declaraciones que no hubieran sido vertidas ante un juez, en compañía de un abogado defensor, efectivamente no sean admitidas a juicio;
- Exigir que el Estado promueva la adecuada implementación de la Ley General de Víctimas en todos los órdenes de gobierno, para efectos de garantizar a las víctimas el acceso efectivo a la verdad, la justicia y la reparación integral, y destinar más recursos humanos y financieros a la atención y reparación del daño por violaciones de derechos humanos;
- Demandar el acatamiento de las numerosas recomendaciones internacionales en torno a la necesaria eliminación de la figura del arraigo de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, y promover la abolición inmediata de su práctica en las entidades federativas. De igual modo, reparar por error judicial, tortura y otras violaciones de derechos humanos a quienes del 96% de personas arraigadas que no han sido encontradas responsables de ningún delito, cuentan con una sentencia firme que los absuelva, por el daño causado por su privación de la libertad a su integridad, reputación y otros derechos;

- Promover la introducción de un enfoque diferencial para reforzar la protección de poblaciones que por su condición están mayormente expuestas a ser víctimas de tortura, y/o que ameritan una atención especializada durante la investigación del delito, especialmente para la protección de las mujeres;
- Introducir mecanismos de control del uso de fuerzas para todas las fuerzas de seguridad pública e implementar un sistema de evaluación y sanción por hechos que violan a los derechos humanos;
- Recomendar al Estado Mexicano que adopte una ley sobre el uso de la fuerza conforme a los principios de proporcionalidad, necesidad y racionalidad, así como garantizar que la privación de la libertad o la retención de personas sean efectivamente de *ultima ratio*;
- Promover que el Ejecutivo Federal garantice sin obstáculo alguno que se apruebe a la brevedad posible la reforma al del Código de Justicia Militar, para asegurar que ningún caso que involucre la participación de un militar en la violación de los derechos humanos sea investigado o juzgado en el sistema castrense.