



**COMISIÓN MEXICANA DE  
DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS A.C.**

20 años

# **Comentarios a la respuesta del Estado mexicano en seguimiento a las recomendaciones emitidas por el Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas**

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

Noviembre 10, 2011

Con motivo del informe de seguimiento, y el Plan de Acción elaborado por el gobierno Federal para dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) de la Organización de las Naciones Unidas, en virtud del informe presentado tras su visita a México en el año 2009, nos permitimos hacer ciertas aclaraciones específicas sobre algunos temas particulares abordados en el informe presentado por el Estado.

En primera instancia, deseamos hacer constar el alcance limitado que tiene el informe elaborado por el Estado, pues únicamente se presenta información acerca de las cinco entidades federativas que fueron visitadas por el Subcomité en el año 2009. No obstante, el propio informe final del SPT señala, en su párrafo 15 que, a pesar de que las conclusiones y recomendaciones tienen como referente únicamente los lugares visitados, debe entenderse que *“los hallazgos encontrados podrían repetirse en otros o en algunos Estados no incluidos, lo cual debe ser de especial interés de las autoridades nacionales para un mejor aprovechamiento del objeto y fin del OPCAT que es la prevención de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.”*

Asimismo, previo a entrar a algunos temas específicos y a modo de aclaración preliminar, es importante resaltar la falta de organización del texto y de la articulación de ideas en el documento de respuesta del Estado mexicano. En este sentido, abundan en el documento las repeticiones, las referencias a temas que en nada tienen que ver con el que se está tratando en la respuesta correspondiente y las omisiones no justificadas. Así por ejemplo, una referencia tan importante como las investigaciones en contra de militares por hechos supuestamente constitutivos de tortura, se incluye sin articulación o explicación alguna la recomendación de contar con peritos en psicología independientes (pág. 61 del documento). Esta serie de defectos en el texto dificultan su análisis, así como reafirman las dudas en cuanto a la disposición del Estado mexicano para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el SPT.

### **La capacitación como herramienta de prevención de la tortura**

Se desprende del informe presentado por el Estado que prácticamente la totalidad de las acciones emprendidas se enfocan en una serie de capacitaciones como prácticamente la única herramienta de prevención de la tortura. Aproximadamente la mitad de las respuestas comunicadas por el Estado mexicano están relacionadas con medidas de capacitación dirigidas a elementos de seguridad y que el SPT recomendó implementar en el marco de la prevención de la tortura. Aunque la capacitación es una herramienta relevante en cuanto a prevención, debe de aclararse que no es la medida más importante para alcanzar esa meta, y que mucho menos debe ser la única.

La capacitación de servidores públicos como mecanismo de prevención de la tortura tiene poca utilidad mientras las autoridades, principalmente quienes están a cargo de instituciones de procuración e impartición de justicia, no muestren la voluntad de terminar con este flagelo. Esta voluntad es mostrada a través de la implementación de controles estrictos para la custodia de personas privadas de su libertad, en la implementación efectiva de protocolos de investigación, en

la celeridad de las investigaciones y en el efectivo procesamiento de aquellos responsables de cometer actos de tortura de acuerdo con los más altos estándares internacionales en la materia. De nada servirán las cuantiosas capacitaciones si perduran los vicios institucionales que incitan y motivan a servidores públicos a cometer tortura.

En esta tesitura, aunque en el mismo documento de respuesta del Estado mexicano se establece que sólo 13 de las 122 recomendaciones formuladas por el SPT son sobre el tema de capacitación, de la lectura del resto del documento se puede percibir que el Estado mexicano le ha dado una importancia desmedida a esta forma de prevención, en perjuicio de otras medidas de igual o mayor efectividad.

Aún en los casos en los que se responde a recomendaciones relativas a la investigación efectiva de hechos presuntamente constitutivos de actos de tortura, el Estado mexicano omite hacer mención a las medidas efectivas encaminadas a cumplir con ello. El SPT recomendó al Estado

*“Que se establezcan mecanismos y controles de seguimiento de las denuncias sobre tortura...” (párrafo 270)*

Al respecto, el Estado mexicano hace referencia únicamente a la posibilidad de presentar denuncias ante la Dirección de Derechos Humanos en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sin que ni siquiera se explique la forma en que esto sea un mecanismo de seguimiento de las denuncias (págs. 34-35). Más aún, la importancia de esta medida se ignora al mencionarse únicamente las medidas aplicadas en el Distrito Federal, sin mención alguna a acciones u omisiones en el resto de la República Mexicana.

Lo mismo sucede con otros mecanismos de prevención. Por ejemplo, la recomendación para que se

*“[...] refuercen las medidas de control para evitar que los agentes policiales cometan arbitrariedades a la hora de detener a alguna persona” (párrafo 115)*

El Estado únicamente hace mención a medidas genéricas adoptadas en el municipio de Oaxaca, sin especificar en qué consisten las medidas mencionadas, si éstas ya han sido implementadas y si se pretenden replicar a nivel estatal o nacional.

Privilegiar las acciones de capacitación sobre la amplia gama de acciones requeridas para combatir efectivamente la tortura refleja la prevaeciente cultura de simulación que el Estado mexicano exhibe frente a instancias de protección de los derechos humanos tanto nacionales como internacionales, cuando en los hechos las prácticas de tortura siguen incólumes y aplicándose día a día por parte de las autoridades de procuración de justicia en todo el país.

Reflejo de ello es que tan solo entre los años 2006 a 2009, la CNDH registró un incremento del 550% en las quejas por tortura, incluso a pesar de las acusaciones en contra de la propia Comisión

por no registrar debidamente las quejas este tipo de delito, lo que ha implicado que los casos registrados sean mucho menos que los que realmente se denuncian. Cabe destacar que el 79.6% de las quejas registradas por tortura fue la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) la responsable de los hechos.

A pesar de estas cifras, el Gobierno Federal ha establecido que a nivel federal, de 1992 a 2006, se han sancionado a 74 personas por el delito de tortura a nivel local y tan sólo seis a nivel federal.<sup>1</sup> Por su parte, un reciente informe publicado por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) da cuenta de la falta de investigaciones y la impunidad en este respecto. Según la propia PGJDF, entre enero de 2007 y octubre de 2011 se han recibido 75 denuncias por tortura, de las cuales no ha realizado ninguna consignación hasta la fecha.<sup>2</sup>

### **El uso excesivo y desproporcionado del arraigo**

En relación al tema del uso del arraigo en México, el Subcomité emitió tres recomendaciones concretas al Estado mexicano, a las cuales hacemos referencia en seguimiento a lo expuesto por el Estado en su respuesta:

1. *“El SPT insta al Estado Parte a que examine las recomendaciones de las que ha sido objeto en lo que respecta a la figura del arraigo por parte de los distintos mecanismos de Naciones Unidas mencionados anteriormente. En línea con las recomendaciones que se hicieron al Estado parte durante el Examen Periódico Universal y desde el carácter preventivo de su mandato, el SPT recomienda al Estado parte que elimine la figura del arraigo ya que es una situación fuera del control judicial que se constituye en un riesgo de sufrir torturas y malos tratos.” (párrafo 215)*

No obstante la celeridad de la recomendación emitida por el SPT, el informe de seguimiento presentado por el Estado mexicano demuestra que, lejos de buscar dar cumplimiento a dicha recomendación, se ha intentado justificar su utilización mediante argumentos que no satisfacen el objeto de la recomendación, pues las acciones de cumplimiento señaladas por el Estado, lejos de indicar las acciones para la eliminación del arraigo, pretenden justificar su posterior utilización.

Según un seguimiento que la CMDPDH ha llevado a cabo con base en la cobertura mediática que se ha dado sobre casos de arraigo, se estima que entre enero de 2010 y marzo de 2011 fueron arraigados al menos 830 personas en el ámbito federal y 512 a nivel local. De acuerdo con estas

---

<sup>1</sup> *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos.* Secretaría de Relaciones Exteriores, pág. 195

<sup>2</sup> Informe estadístico de la PGJDF sobre tortura, disponible en [http://www.pgjdf.gob.mx/images/difusion/fuentes/InformeAveriguacionesPreviasPorTortura.pdf?idw3\\_contenidos=0](http://www.pgjdf.gob.mx/images/difusion/fuentes/InformeAveriguacionesPreviasPorTortura.pdf?idw3_contenidos=0)

cifras, el promedio de personas sometidas al arraigo por día es de 1.82 en el nivel federal y 1.12 a nivel local.

Información revelada por la Procuraduría General de la República (PGR) mediante una solicitud de acceso a la información, da cuenta cómo el número de arraigos a nivel federal ha incrementado alarmantemente año con año. En promedio, entre 2008 y octubre de 2011 han sido puestas bajo arraigo 1640 personas al año, reflejando una tasa de incremento anual de más del 100% (en 2009 se registró un incremento del 218.7%, mientras que los años siguientes registraron un aumento sostenido del 120%)

En este sentido, se puede afirmar que la constitucionalización del arraigo ha derivado en el abuso de esta medida, sobre todo por la legalización del arraigo en casos de delitos graves según lo estipulado en el décimo primer transitorio de la reforma. Por ejemplo, el Poder Judicial de la Federación reportó haber recibido, desde el inicio de funcionamiento de los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones hasta el 6 de noviembre de 2009, 545 solicitudes de arraigo por parte de autoridades investigadoras. Para finales de 2010, la solicitud de arraigos a dichos juzgados especializados había aumentado a 1,197. En un lapso de 5 años, el número de casos concedidos por jueces a solicitud de la PGR repuntó en un 250%.

El Estado argumenta como medida de cumplimiento de la recomendación en comento la creación de “siete Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones, cuya competencia se acota al conocimiento y resolución de las providencias precautorias y demás técnicas de investigación de la autoridad que requieran control judicial con independencia de que gradualmente se vayan ampliando sus facultades, conforme al ámbito competencial establecido en la Constitución y la ley secundaria”.

A este respecto, cabe señalar que el Poder Judicial de la Federación no tiene autoridad constitucional para crear tribunales especializados y no ha sido aprobada legislación en este sentido. Por lo tanto, por más de dos años ya, los tribunales que han aprobado la concesión de órdenes de arraigo han estado actuando en virtud de un acuerdo provisional administrativo que excede sus competencias constitucionales. En esencia, estos tribunales federales especializados carecen de autoridad y legitimidad, vulnerando así el principio de legalidad.

El uso extensivo del arraigo y la construcción de objetivos específicos de la ley penal no sólo comparte características con el estado de emergencia relativa a la limitación de los derechos civiles, sino también por los esquemas laxos de emisión de normas penales mediante la expedición de decretos y acuerdos administrativos. Esta delegación legislativa por parte de órganos administrativos o judiciales viola el principio democrático de separación de poderes.

En cuanto a la aplicación de la figura del arraigo, el Estado argumenta en su respuesta que “el propio texto constitucional marca una serie de excepciones al sistema acusatorio que sólo serán

aplicables a los poderes federales, ya que es de su competencia la persecución de los delitos de delincuencia organizada”. Sin embargo, y como ya lo había hecho notar el SPT en el mismo párrafo 215 de su informe, el artículo décimo primero transitorio del decreto presidencial por el cual se publicó la reforma constitucional establece que esta medida se aplicará a todos los delitos graves contemplados por el derecho penal hasta 2016.

La redacción de dicho artículo transitorio autoriza también la posibilidad de que las fiscalías locales puedan aplicarlo en sus jurisdicciones hasta 2016, año en que las autoridades federales asumirán la competencia exclusiva sobre los delitos relacionados con el crimen organizado. Actualmente, según investigaciones de la CMDPDH, cerca del 40% del total de arraigos registrados se han efectuado a nivel local, quedando en evidencia el uso extensivo del arraigo a delitos del fuero común.

En este sentido, cabe destacar la declaración de la Procuradora General de la República, quien el 10 de junio de 2011, durante una reunión nacional sobre la aplicación de la ley, al que asistieron todos los procuradores de justicia locales, anunció una propuesta firmada por todos los 32 procuradores locales y ella misma, para elevar a rango constitucional el uso extensivo del arraigo a todos los crímenes graves, tanto en la jurisdicción federal como en la local.

Es importante destacar también la negativa del Estado por reconocer las recomendaciones emitidas por distintos mecanismos internacionales de derechos humanos sobre el uso del arraigo en el país. A pesar de que en el párrafo 215 del informe el SPT insta al Estado a que *“examine las recomendaciones de las que ha sido objeto en lo que respecta a esta figura por parte de los distintos mecanismos de Naciones Unidas”*, esta fracción del párrafo es omitida en el informe de seguimiento.

A la fecha, son ya ocho los mecanismos que se han pronunciado a este respecto. El Grupo de Detenciones Arbitrarias fue el primero en recomendar al Estado mexicano la eliminación de la figura del arraigo en el año 2002, incluso antes de que ésta fuera elevada a rango constitucional. Posteriormente, así lo hicieron el Comité contra la Tortura (2007), el Subcomité para la Prevención de la Tortura (2009), el Comité de Derechos Humanos (2010), la Relatora Especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados (2010) y más recientemente el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias (2011). De igual manera, durante la revisión de México ante el Examen Periódico Universal en el Consejo de Derechos Humanos en 2009, diversos países recomendaron eliminar cuanto antes la figura del arraigo por ser violatorio de los derechos humanos, recomendaciones que cabe mencionar fueron rechazadas por el Estado.

2. *“El SPT recomienda la adopción de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza para evitar que la práctica del arraigo genere situaciones que puedan incidir en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes.”(párrafo 238)*

Tal como fue señalado en el informe del SPT, el uso del arraigo amplía la posibilidad de que una persona sea torturada debido a los limitados controles legales y la nula revisión judicial de su aplicación. En el informe sobre la visita a México del Subcomité de las Naciones Unidas éste señaló que en la mitad de los casos analizados de personas bajo arraigo, los exámenes médicos mostraban signos de violencia reciente (párrafo 225).

Asimismo, la CNDH ha señalado que a partir de junio 2008 a abril de 2010, se recibieron al menos 120 quejas por casos de arraigo, de las cuales el 38% fue a causa de una detención arbitraria y el 41% por razones de tratos crueles, inhumanos o degradantes ya sea antes de ser arrestados y detenidos o durante la detención. Del total de casos, 26% reportó ambas violaciones. Entre los casos de tortura y tratos crueles, las quejas especifican golpes, lesiones y fracturas, así como el uso de descargas eléctricas en los genitales y otras partes del cuerpo. También registraron largos períodos de aislamiento que entorpecieron la defensa.

Ante esta realidad, resulta evidente que las acciones señaladas por el Estado en su respuesta al SPT carecen de veracidad, pues los casos de tortura de personas sometidas bajo arraigo continúan cometiéndose. A continuación, presentamos un breve análisis sobre los mecanismos que expone el Estado en su respuesta al SPT mediante los cuales pudiera, supuestamente, evitar los casos de tortura de personas bajo arraigo.

El Estado señaló que “una vez recibida la solicitud de arraigo y analizadas las cuestiones formales, el juez de manera inmediata analiza el fondo de la solicitud”. Ciertamente, de acuerdo con la Ley contra la Delincuencia Organizada, el Ministerio Público debe tener evidencia razonable y suficiente de que una persona forma parte del crimen organizado para ser puesta bajo arraigo. Sin embargo, en la práctica, el nivel probatorio necesario para arraigar a una persona es considerablemente bajo pues la autoridad investigadora solamente necesita sostener que existe la posibilidad o la probabilidad latente de que la persona que se pretende arraigar pertenece a la “delincuencia organizada” para que la orden sea autorizada.

Prueba de ello es que, según el propio informe anual de labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de 2009, más del 90% de las solicitudes de medidas cautelares solicitadas al poder judicial fueron concedidas, de las cuales 556 fueron solicitudes de arraigo. Igualmente se destaca que en el primer año de la puesta en marcha de los JFECAI, el Poder Judicial concedió al gobierno federal un promedio de 12 órdenes de arraigo por día.

Señala el Estado en su respuesta que “en ningún caso se concede valor probatorio a la información obtenida en forma anónima, o aquella que los agentes aprehensores dicen recibir de los asegurados, así como tampoco las que recaben por inducciones o referencias de otro, sino únicamente aquello que conocieron por medio de sus sentidos”.

De distintos casos de los que la CMDPDH ha dado seguimiento, tenemos conocimiento de un alto número de casos de personas arraigadas que son iniciados bajo la llamada de un testigo anónimo, figura que ha sido privilegiada por las autoridades encargadas de la procuración de justicia.

A pesar de que existe muy poca jurisprudencia directamente aplicable a estos aspectos, en virtud del artículo 16 de la Constitución mexicana y de la Ley Contra la Delincuencia Organizada, la mera existencia de un testigo que declare la relación de una persona con el crimen organizado parece ser suficiente para obtener una orden de arraigo. Resulta por ello importante destacar que todas aquellas acusaciones basadas únicamente en la declaración de un testigo protegido deben ser desechadas, tal como lo marca la tendencia global, incluso en la propia Corte Penal Internacional. Los delitos, y más aún cuando se trata de delitos por delincuencia organizada, deben ser probados mediante el pleno respeto a las garantías de audiencia, seguridad jurídica y presunción de inocencia.

Asimismo, resulta de gran preocupación el valor probatorio que se asigna a las primeras confesiones hechas ante un agente de policía o un fiscal, pues esto eleva las probabilidades de que las personas bajo arraigo sean sometidas a tortura. Por otro lado, es importante recalcar el hecho de que la carga de la prueba sobre tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes durante la investigación continúa recayendo sobre la víctima y no sobre las autoridades investigadoras, tal como lo establecen los estándares internacionales en la materia.

Actualmente, la autoridad investigadora en México es la encargada de dar fe ante el juez de que la persona detenida no ha sufrido tortura, con lo cual el juzgador considera satisfecha la cuestión sin mayor indagación. Una vez que el expediente ha sido fundamentado por el Ministerio Público, el detenido puede ser llevado ante un juez en un proceso prefabricado y parcial en donde no hay discriminación entre las pruebas obtenidas bajo tortura y la evidencia veraz y consistente.

Señala también el Estado que se han tomado acciones para que durante el plazo en que se lleva a cabo el arraigo “no se violente la intimidad de los indiciados, se respeten sus derechos humanos y velar puntualmente por su salud e integridad física...” No obstante, como ya ha sido señalado con anterioridad, tanto el propio SPT como la CNDH han documentado casos de tortura de personas bajo arraigo, casos que continúan en la impunidad, pues tal como lo demuestran solicitudes de acceso a la información solicitadas por la CMDPDH, ni una sola persona ha sido consignada ante las autoridades correspondientes por hechos de tortura.

En un hecho recientemente documentado por la prensa nacional y videograbado por las propias cámaras del Centro Federal de Investigaciones, se da cuenta cómo seis agentes de la Agencia Federal de Investigaciones torturaron por medio de la asfixia a una persona arraigada.<sup>3</sup> Con fecha del 21 de octubre de 2011, se dictó orden de aprehensión en contra de los agentes, mas dicha orden de aprehensión fue dictada por el delito de abuso de autoridad agravado, no por tortura.

---

<sup>3</sup> El video está disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=aUe-ttYYY0>.



En cuanto a la vigilancia durante el cumplimiento de la medida precautoria, el Estado destaca que “la vigilancia corre a cargo del agente del Ministerio Público de la Federación, auxiliado por elementos policíacos a su mando”; de igual forma, señala que “por regla general, [los arraigos] se llevan a cabo en el Centro Federal de Investigaciones [...] y excepcionalmente el agente del Ministerio Público Federal solicita que se autorice la práctica de la medida en otro domicilio en atención a las circunstancias especiales”.

Sin embargo, se cuenta con información sobre diversas ocasiones en que el arraigo es llevado a cabo en instalaciones militares, particularmente en casos de policías municipales sospechosos de estar involucrados con el crimen organizado. En respuesta a varias solicitudes de información emitidas por la CMDPDH, la Secretaría de la Defensa (SEDENA), ha admitido que las instalaciones militares han sido utilizadas para mantener personas bajo arraigo, justificando dicho hecho en un acuerdo de colaboración con la PGR para permitir el arraigo de civiles en instalaciones militares cuando no existieran más lugares disponibles para su detención, ello a pesar de que no existe fundamento legal alguno para la participación de militares o el uso de instalaciones militares en los procedimientos de arraigo.

Es evidente que las instalaciones militares no son un lugar adecuado para retener civiles, incluso cuando se le acuse de cometer delitos graves. Las instalaciones militares no pueden ser utilizadas como centros de detención de civiles ya que no reúnen las condiciones adecuadas para garantizar los estándares mínimos que debe extenderse a toda persona privada de su libertad. Por otra parte, la secrecía de este tipo de centros facilita el uso de la tortura y los malos tratos, tal como ha sido documentado por distintas organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales de derechos humanos.

Más aún, el Estado señala que “en cualquier momento el juez o cualquier funcionario judicial investido de fe pública por orden del primero, podrá de oficio o por solicitud del arraigado acudir al lugar donde se ejecuta la medida cautelar para comprobar que se esté llevando a cabo conforme a las condiciones impuestas en la autorización y verificar el respeto de las garantías fundamentales del arraigado”.

Cabe destacar a este respecto la declaración de la Jueza Sexagésimo Primera Penal del Distrito Federal quien, por oficio número 714, partida 82/11 signado el 18 de marzo de 2011 dirigido al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, objeta que carece de competencias para vigilar las condiciones del arraigo, en total contradicción con lo argumentado por el Estado. Citamos para ello un extracto del mismo:

Tomando en cuenta que la suscrita **no tiene competencia, y por lo mismo facultades, para vigilar que el arraigo se lleve a cabo respetando los derechos humanos** de \*\*\*\*\*, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que dispone que la citada Comisión tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia [...] de los derechos humanos, [...] **gírese oficio al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para que por su conducto, [...] se vigile que el arraigo**

**ordenado se lleve a cabo por el Ministerio Público y sus auxiliares con respeto a los derechos humanos** [...] vigilando que se aplique al menos la normativa establecida por el Tratado Internacional contra la Tortura [SIC], y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Notifíquese y cúmplase. *[Las negritas son nuestras]*

En cuanto a la duración de la medida de arraigo y su posible ampliación, el Estado señala que “cuando el agente del Ministerio Público Federal lo estima necesario, acude al Juez Federal para solicitar la ampliación de la medida precautoria ya autorizada, mediante una nueva solicitud”. Cabe señalar que según registros de prensa elaborados por la CMDPDH, en el 94% de los casos de arraigo federal registrados por los medios de comunicación se encontró que la medida se prolongó al máximo de un primer plazo de 40 días. Estos datos evidencian que los JFECAIC han asumido como criterio privilegiado el plazo máximo contemplado por la Constitución, esto es, el plazo de 40 días, y en un segundo término se han decantado por la prórroga excepcional de 80 días, mientras que los períodos menores al de 40 representan porcentajes mínimos, lo que da cuenta de la falta de criterios en la fijación de temporalidad proporcional a las necesidades de la investigación.

Finalmente, el Estado destaca la existencia del juicio de amparo como mecanismo de protección judicial mediante el cual “el afectado podrá solicitar al juez que el arraigo quede sin efecto, cuando considere que las causas que le dieron origen han desaparecido”. Tanto el artículo 16 de la Constitución mexicana como el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen el derecho de toda persona a un recurso pronto y efectivo, el cual garantice la protección judicial de todas y todos los ciudadanos. No obstante lo anterior, e incluso en directa contradicción con el párrafo mencionado por el Estado previamente citado, se aduce que “se pueden presentar un sinnúmero de supuestos que podrían prolongar la tramitación del juicio y no resultar eficaz para los intereses del afectado”.

El juicio de amparo es el recurso por excelencia cuando los derechos fundamentales de cualquier persona son negados o violados. Sin embargo, bajo el régimen de arraigo, el Estado puede violar dicha garantía y el derecho a un recurso legal debido a los abusos que implica una detención preventiva.

Previo a la reforma constitucional de 2008, la jurisprudencia de la Suprema Corte había ya reconocido que las medidas cautelares, como la prisión preventiva, sirven para asegurar la presencia de personas para el futuro de un procedimiento judicial (por ejemplo, acusados, sospechosos, testigos, etc.) o para asegurar las pruebas, garantizando así el acceso del Ministerio Público a dichas personas. Sin embargo, la Suprema Corte también consideró al arraigo como una restricción de la libertad personal, por lo cual el acto de la autoridad que lo ordena es susceptible de ser suspendido a través del juicio de amparo. El derecho al ejercicio de esta garantía constitucional podría ser ejercitado en cualquier momento. Hasta la fecha no ha habido jurisprudencia sobre el arraigo que, o bien contradiga o revoque esa constatación judicial.

Pero según datos publicados en un informe del Poder Judicial de la Federación, obtenido mediante solicitud de acceso a la información, se constata que entre el 5 de enero de 2009 y el 13 de octubre de 2011 se concedieron únicamente 14 amparos indirectos promovidos por personas que fueron detenidas bajo arraigo, mientras que en el mismo plazo fueron negados 310 amparos, lo que demuestra claramente la inexistencia de un recurso judicial efectivo contra el arraigo.

Así, a pesar de las decisiones previas de la Suprema Corte en que se establece que el arraigo es una violación del derecho a la libertad personal, numerosos juzgadores han rechazado las peticiones de amparo alegando que un arraigo no viola la libertad personal ni constituye un acto que priva de la libertad de las personas pues es simplemente un "acto de molestia" debido a que su propósito es ayudar en la investigación de delitos y evitar la evasión de la justicia, mas no de privar a una persona de su libertad. Con ello, de acuerdo a la lógica de los tribunales de negar un recurso de amparo a quienes se encuentran bajo arraigo, ésta es una medida temporal para garantizar la adecuada recolección y verificación de la información durante una investigación, lo que no produce el mismo efecto que una detención o encarcelamiento.

3. *“El SPT desea recordar al Estado mexicano que la persona privada de libertad debe ingresar al lugar de detención plenamente informada e inducida sobre sus derechos y deberes de las condiciones de su privación de libertad y que debe ser tratada humanamente, con respeto a su dignidad” (párrafo 237)*

En cuanto a esta tercera recomendación emitida por el SPT en relación al uso y práctica del arraigo, el Estado omitió cualquier tipo de información al respecto en su respuesta enviada al Subcomité.

En este sentido, deseamos hacer notar la falta de información oficial en cuanto al respeto de todos los derechos de las personas detenidas bajo arraigo, primordialmente respecto al pleno conocimiento de sus derechos y deberes en condiciones de privación de la libertad.

Asimismo, deseamos particularmente hacer notar al SPT la falta de controles para asegurar un trato digno y humano que merece toda persona, incluso cuando privada de su libertad, así como los mecanismos adecuados para garantizar la protección judicial de las personas que, estando bajo arraigo, son sometidas a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

### **Sistema Penitenciario y condiciones de detención**

Una serie de recomendaciones del SPT van dirigidas al funcionamiento del sistema penitenciario en tanto aparato que violenta de manera sistemática los derechos humanos de la población reclusa y crea mayores incentivos para la vulneración del derecho a la integridad personal. Nuevamente, en la mayoría de todas estas recomendaciones, se ha privilegiado la capacitación de funcionarios públicos sobre cualquier otra acción relativa a la prevención, investigación y sanción de la tortura, tal como lo prueba la respuesta del Estado.

Además, en la respuesta del Estado se omite el hecho de que muchas de estas recomendaciones se implementarían a través de una legislación secundaria que sea acorde con los estándares internacionales sobre la materia. Sobre este particular, el Decreto de reforma constitucional en materia penal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de junio de 2008, establece en su artículo quinto transitorio que la legislación secundaria que regulará lo relativo a los sistemas penitenciarios y el régimen de reinserción social deberá expedirse dentro de los tres años siguientes a entrada en vigor la reforma, lo cual aconteció al día siguiente de la publicación de la reforma. Esto es, el Estado mexicano, concretamente el Congreso de la Unión, se encuentra en incumplimiento de este decreto de reforma, lo cual a su vez ha impedido la modernización e implementación de un sistema penitenciario que respete, proteja y garantice los derechos humanos de la población que se encuentra privada de su libertad por el Estado.

Lo anterior ha tenido como consecuencia que los derechos de la población penitenciaria sigan siendo sistemáticamente violados. La CMDPDH ha documentado el caso de 140 servidores públicos del sector de seguridad y justicia que fueron detenidos en el año 2009 en un operativo en el estado de Hidalgo. Dichos servidores fueron recluidos en el Centro Federal de Readaptación Social no. 5 Oriente, en Villa Aldama, Veracruz, lugar en el que siguen recluidos a la fecha. Desde dicho centro, los mencionados servidores públicos han demostrado sufrir atropellos que constituyen violaciones graves a los derechos humanos, entre ellos una casi nula atención médica, condiciones sanitarias deplorables, castigos que sin duda atentan contra la integridad personal de los reclusos, condiciones climáticas que afectan la salud, alimentación deficiente que ha producido pérdida de peso que van de los 20 hasta los 40 kg., pocas salidas a espacios abiertos y graves abusos por parte de las autoridades del centro penitenciario, por enumerar algunas de las violaciones que se presentan constantemente en dicho lugar.

En particular, deseamos resaltar algunas recomendaciones emblemáticas al respecto que el Estado mexicano ha incumplido:

1. *“El SPT recomienda al Estado mexicano que refuerce la capacidad necesaria con relación a la investigación de los delitos, tanto a nivel federal como local y que prescinda de figuras y prácticas de detención ilegal que no califican como flagrancia y que evaden el requisito de la orden judicial necesaria para detenciones que no son in fraganti” (párrafo 211)*

El Estado es totalmente omiso en cuanto a esta recomendación y señala como acción de cumplimiento un acuerdo general de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que en nada se relaciona con lo mencionado por el SPT.

Cabe mencionar que la reforma constitucional en materia penal de junio de 2008 elimina prácticas de detención ilegal que no califican como flagrancia. Sin embargo, debido a la lentitud en la implementación de dicha reforma, misma que por disposición del decreto tiene un plazo de ocho años para ser completamente adoptada en toda la República Mexicana, muchas legislaciones de

las entidades federativas en México aún prevén este tipo de detenciones incompatibles con estándares internacionales. Así, por ejemplo, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal vigente a la fecha establece en su artículo 267 segundo párrafo que “se equiparará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quién hubiera participado con ella en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito; o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito”.

Como lo ha establecido el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la ONU, la flagrancia equiparada permite realizar arrestos sin orden judicial sobre la base de denuncias anónimas o declaraciones testimoniales, por lo que señaló que dicho supuesto de detención es “incompatible con la presunción de inocencia y genera tanto riesgos de detenciones arbitrarias como de extorsiones”.<sup>4</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, puede entonces afirmarse que el Estado mexicano no ha realizado el esfuerzo necesario para dar cumplimiento a esta recomendación para asegurar que no se abuse de la figura de flagrancia, hecho que como señaló el SPT, puede constituir una detención arbitraria y a su vez constituye por sí mismo un trato cruel contra la persona detenida.

2. *“El SPT insta a las autoridades mexicanas a que garanticen la imparcialidad del trabajo realizado por profesionales médicos a la hora de elaborar sus dictámenes. Asimismo, el SPT recomienda al Estado parte que los exámenes médicos se realicen con arreglo al principio de la confidencialidad médica...”*  
(párrafo 136)

Aunque una vez más la respuesta del Estado hace referencia únicamente a las acciones tomadas en el DF, resulta sorprendente que hagan referencia a que “en el Distrito Federal la Secretaría de Salud es la encargada de garantizar la imparcialidad del trabajo por el personal médico, cuya intervención sea solicitada por personal ministerial, y que los exámenes médicos se realicen bajo el principio de confidencialidad médica.”

Lo anterior no es acorde con la realidad. En este sentido, el Acuerdo A/009 /2011 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de junio de 2011 y a través del cual se expide el Protocolo de Investigación del Delito de Tortura,

---

<sup>4</sup> Informe sobre la visita a México, 2002, ONU doc. E/CN.4/2003/8/Add.3, para. 39.

establece que los dictámenes respectivos son realizados por médicos legistas pertenecientes a la propia Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En este sentido, las propias organizaciones de protección de derechos humanos hemos constatado cómo la falta de imparcialidad de los peritos adscritos a las procuradurías mexicanas es causa de que muchos actos presumiblemente constitutivos de tortura no sean investigados por las autoridades. En cumplimiento a esta recomendación y con base en los estándares internacionales sobre la materia, resulta fundamental que el Estado mexicano garantice la imparcialidad de los peritos a través de su desvinculación con la institución a la que pertenecen los presuntos agentes torturadores.

3. *“El SPT recomienda al Estado revisar y eliminar la práctica generalizada de exhibir públicamente en medios de comunicación colectiva a personas privadas de libertad que todavía no han sido condenadas ni prevenidas de sus derechos y de defensa legal, ya que este tipo de exposición no solo favorece su incriminación, sino un trato cruel, inhumano y degradante” (párrafo 114)*

Una vez más, haciendo referencia únicamente a acciones tomadas en la capital del país, el Estado mexicano contestó que “a fin de garantizar la protección de los derechos humanos de los probables responsables de la comisión de algún delito que son presentados ante los medios de comunicación, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mediante el acuerdo A/004/2005, determinó que sólo podrán ser presentados ante los medios de comunicación los detenidos cuando se trate de delitos graves.”

Resulta evidente que el Estado no abarca la recomendación de una manera integral pues su respuesta no refleja la gravedad del hecho referido. Dicha recomendación es producto de estándares internacionales en materia de debido proceso e integridad personal, en tanto la exhibición de personas no condenadas atenta contra el principio de presunción de inocencia y contra la dignidad de las personas. A pesar de ello, y a pesar de la claridad de la recomendación por eliminar totalmente dicha práctica con independencia de la gravedad del delito por el cual fuese detenida la persona, el Estado ignora rotundamente lo referido por el SPT.

4. *“... que se cree un programa nacional de atención a víctimas de tortura como una manera de reparar el daño, así como una campaña de no repetición que sirva como instrumento de prevención de la tortura” (párrafo 270)*

El Estado mexicano resalta en su respuesta las innovaciones institucionales relativas a la atención de víctimas del delito, pero de manera genérica, sin referencias particulares a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, menos a las víctimas de tortura. Así, al no hacer alusión a las víctimas de tortura en lo particular, se ignoran las complejidades del tema. Las víctimas de tortura requieren una atención diferenciada y especializada, esto debido al temor de la víctima a denunciar o recibir tratamiento médico y psicológico por parte de las autoridades puesto que el

mismo acto de tortura inhibe a la víctima a pedir auxilio aún más cuando se trata de una autoridad.

Aunado a ello, la tortura causa graves daños psicológicos debido al objeto que persigue la tortura para doblegar las resistencias de la víctima para el propósito perseguido, daños que perduran a lo largo de los años y requieren de atención psicológica personalizada más allá de lo que pudieran requerir las víctimas de otros delitos que no constituyan violaciones a los derechos humanos.

Así, la recomendación formulada va dirigida a la creación de un programa especializado de atención a víctimas de tortura, que no debe ser encuadrado en la misma atención que se brinda a víctimas de otros delitos. Sin embargo, esto pareció no ser comprendido por el Estado mexicano en sus respuestas.

### **Legislación en materia de Tortura**

En sus respuestas al SPT, el Estado mexicano hace referencia a la legislación mexicana existente en materia de combate a la tortura, haciendo referencia a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (LFPST). Respecto a dicha legislación, si bien ésta cumple con el compromiso básico de sancionar la tortura y contiene esbozos de reglas que podrían ser de suma utilidad, como la posibilidad de solicitar un examen médico por parte de la persona privada de su libertad por las autoridades (art. 7), dicho ordenamiento se queda corto para proporcionar un marco legal efectivo de prohibición a la tortura.

Lo anterior lleva a que México incumpla con los compromisos internacionales adquiridos en la materia, ya que, si bien la LFPST contiene algunas deficiencias en relación a la sanción de la tortura, como el mantener la limitada definición de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, en lugar de adoptar la más amplia establecida en la correlativa Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura,<sup>5</sup> o establecer una pena que no es acorde con los delitos más graves sancionados en la legislación penal, su mayor defecto se encuentra en la vaga formulación de sus reglas. Así, por ejemplo, no se establece la consecuencia del incumplimiento de la autoridad al no brindar la posibilidad del detenido de obtener una evaluación médica cuando sea solicitada. Tampoco contiene reglas claras para la prevención de la tortura, salvo la repetición de normas constitucionales tales como la invalidez de la confesión obtenida a través de tortura o de aquella que es hecha sin la asistencia de un defensor.

Estas carencias tienen el efecto de hacer de la LFPST un ordenamiento poco efectivo para el combate a la tortura. La LFPST es una norma caduca que no se adecua a estándares avanzados sobre el tema. Sobre esto, cabe mencionar que la última reforma a dicha legislación data del 10 de enero de 1994, tras lo cual ha habido grandes avances sobre el tema, particularmente en las

---

<sup>5</sup> Al respecto, el propio SPT señaló que, de acuerdo al principio *pro homine*, la CIPST debe ser aplicada ya que es la que más favorece a la persona humana (*Informe sobre la visita a México*, para. 40).

resoluciones y jurisprudencia de organismos internacionales. Tal pareciera que la expedición de dicha ley fuera únicamente para dar cumplimiento a las exigencias de los instrumentos internacionales de los cuales México es parte, sin tener la intención real de acabar con este fenómeno que afecta a la sociedad en su conjunto, dejando así el combate a la tortura en meras palabras.

Cabe mencionar que actualmente todas las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, sancionan la tortura en sus respectivas legislaciones. Debido a que dicha regulación ha acontecido en momentos diferentes y a que el nivel de compromiso de las autoridades locales en torno al combate a la tortura ha variado entre los distintos estados de la República, las legislaciones muestran importantes diferencias entre sí. Esto ha ocasionado que en repetidas ocasiones se haya recomendado al Estado mexicano homologar dichas normas ya que eso permite una mayor certeza jurídica para la sanción y prevención de la tortura.

Consecuentemente, resulta oportuno hacer un ejercicio de comparación entre las legislaciones nacionales para prevenir y sancionar la tortura, incluyendo a la LFPST. En este sentido, la CMDPDH realizó en el mes de junio de 2011 un estudio completo sobre las legislaciones encaminadas a sancionar la tortura en México (VER ANEXO).

Un primer aspecto a resaltar sobre la comparación realizada es la forma en que está regulado el tipo penal de tortura, por ser éste el principal componente de la legislación que por certeza jurídica debería ser homologado. La forma en que esto se hace es tomando como modelo de definición de tortura la contenida en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, añadiendo otros criterios de importancia.

Lo primero que destaca del análisis de las legislaciones secundarias en materia de prevención y sanción de la tortura es que la LFPST fue tomada como legislación modelo para las demás entidades federativas. Así, el tipo penal de tortura que establece la LFPST fue adoptado por la mayor parte de las legislaciones locales. Igualmente, la mayor parte de aquellas que cuentan con una ley especial para prevenir y sancionar la tortura, copiaron las disposiciones de dicho ordenamiento federal.

Sin embargo, también hay que destacar que algunas legislaciones locales han avanzado en la materia. Así, como puede verse en el cuadro ANEXO a la presente, algunas de ellas han hecho adecuaciones para ajustar el tipo penal de tortura a la definición establecida en la Convención Interamericana sobre la materia.



Por otra parte, algunas legislaturas han creado medidas para la prevención de la tortura que tienen un alcance específico. Por ejemplo, las leyes de Yucatán,<sup>6</sup> Tlaxcala<sup>7</sup> y San Luis Potosí<sup>8</sup> dotan de mayor efectividad al derecho de la persona detenida a recibir una evaluación médica; las leyes de Tlaxcala<sup>9</sup> y San Luis Potosí<sup>10</sup> establecen la posibilidad de visita a centros de detención por parte de organismos públicos de derechos humanos y en el caso de Tlaxcala inclusive por parte de organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, la ley chiapaneca hace una interesante aportación al sancionar la incomunicación, considerándola como una forma de tortura.<sup>11</sup>

Con todo, el análisis de la legislación nacional en materia de combate a la tortura presenta dos problemas: la falta de actualización de las normas relativas a la prevención de la tortura y la disparidad existente entre los tipos penales que sancionan la tortura. En esta tesitura, puede decirse que el Estado mexicano aún no ha realizado los cambios necesarios para homologar la legislación y adecuarla a estándares internacionales sobre la materia, tal como fue recomendado por el SPT.

Juan Carlos Gutiérrez  
Director General

Daniel Joloy  
Coordinador del Área  
Internacional

Octavio Amezcua  
Abogado del Área de Defensa

---

<sup>6</sup> Artículos 8 y 9 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura del Estado de Yucatán.

<sup>7</sup> Artículo 12 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura para el Estado de Tlaxcala.

<sup>8</sup> Artículo 11 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí.

<sup>9</sup> Artículo 10 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura para el Estado de Tlaxcala.

<sup>10</sup> Artículo 9 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí.

<sup>11</sup> Artículo 424 del Código Penal para el Estado de Chiapas.

