

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Derechos Humanos de la LXII Legislatura, con fundamento en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción VI; 157, numeral 1, fracción I; 158 numeral 1, fracción IV, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración el presente

DICTAMEN

Al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. El 4 de octubre de 2012 el Diputado Ricardo Monreal Ávila, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de Movimiento Ciudadano presentó una iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3° de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
2. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa a la Comisión de Derechos Humanos para su dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa bajo estudio tiene por objeto adicionar un artículo 2 Bis y reformar el artículo 3° de la Ley Federal Para Prevenir y Sancionar la Tortura, a efecto de que, en palabras del iniciante, se diferencien *los antiguos métodos medievales de tortura de las modernas técnicas de sufrimiento y opresión que, concebidas a partir de la investigación científica multidisciplinaria [...] tienden a provocar, aunque sea temporalmente, la desintegración de la personalidad de la víctima, la destrucción de su equilibrio mental y el sometimiento de su voluntad;*

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Así, con la reforma del artículo 3° se persigue modificar la definición de tortura prevista en la citada ley, a efecto de considerarla como *todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflija a una persona dolor o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin cuyos métodos sean tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.*

Con la adición del artículo 2 Bis se pretende prever en el texto de la referida ley que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) podrá realizar las visitas y supervisiones que considere pertinentes al sistema penitenciario y de readaptación social del país, así como a los órganos dependientes del Ejecutivo Federal encargados de la procuración de justicia, sin previo aviso o autorización de éstos, a fin de denunciar y evitar actos de tortura.

III. CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

1. Un enérgico rechazo a la tortura

Los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos coinciden en expresar que el ejercicio del poder público debe conducirse dentro de un marco de estricto respeto a los Derechos Humanos. De ahí que en un Estado social, democrático y de derecho hayan de protegerse y garantizarse todos los derechos para todas las personas, por lo que es imperativo asumir (como diría Ronald Dworkin) *los derechos en serio en nuestro papel que afrontamos como órgano legislativo del Estado.*¹

Así mismo, manifiestan su más enérgico rechazo a toda práctica que se traduzca en tortura por tratarse de un crimen aberrante que, aún hoy día, sujeta a su yugo a miles de personas y frente al cual, deben tomarse medidas para desterrarla y sancionarla.

¹ DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Ed. Ariel. Traducción de Marta Guastavino. Barcelona, 2009.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

En ese contexto, corresponden con el propósito que subyace en la iniciativa que se analiza: debe desterrarse y sancionarse toda practica a partir de la cual se infrinja a una persona tortura.

2. Consideraciones con base en el marco internacional y nacional en la materia

a. La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, obligatoria para el Estado mexicano², indica en su artículo 1, inciso 1:

Artículo 1...

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

b. En el sistema interamericano el instrumento en la materia es la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura³. Dicho instrumento en su artículo 2 señala:

Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una

² México la firmó el 18 de marzo de 1985; fue aprobada por el Senado el 9 de diciembre de 1985 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1986 y es, vinculante para México a partir del 23 de enero de 1986 (vía ratificación) y, en vigor para nuestro país desde el 26 de junio de 1987.

³ Fue firmada por México el 10 de febrero de 1986; aprobada por el Senado el 16 de Diciembre de 1986; vinculante para nuestro país a partir del 22 de junio de 1987 (ratificación) y entró en vigor el 22 de julio de 1987.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

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

A su vez, el artículo 1 de éste último instrumento señala la obligación de los estados parte de *prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente Convención.*

c. A nivel interno la norma secundaria que regula la prohibición de la tortura es la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, en vigor desde 1991.

Esa ley no ha sufrido ninguna reforma desde 1994 y, en lo que hace a la interpretación que prevé de la tortura, no ha sido modificada desde 1992.

La interpretación que del delito de tortura hace la ley en cuestión se encuentra contenida en el artículo 3° que indica: *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.*

Es fácil advertir, tomando como referencia las conceptualizaciones previstas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que el actual concepto de tortura contenido en nuestra legislación es efectivamente ambiguo e insuficiente. Situación ésta que no solamente se ha observado en el ámbito interno sino que, incluso, diversos órganos internacionales han advertido. De ahí que éstos hayan recomendado al Estado mexicano modificar la actual

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

definición de tortura para hacerla compatible con los estándares y exigencias del derecho internacional de los derechos humanos. Tal es el caso del Comité Contra la Tortura (CAT)⁴, el cual en su 49ª periodo de sesiones (29 de octubre al 23 de noviembre de 2012), aprobó diversas recomendaciones hacia el Estado mexicano entre las que se precisa⁵:

El Comité observa que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura sigue sin reflejar completamente la definición que figura en el artículo 1 de la Convención. A nivel de las entidades federativas, se observa que en la mayoría de los casos la tipificación y sanción del delito de tortura no se ajusta rigurosamente a lo dispuesto en los artículos 1 y 4 de la Convención [...] A la luz de sus observaciones finales anteriores, el Comité insta al Estado parte a: a) Modificar la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura para que la definición de tortura de su artículo 3 abarque todos los elementos que figuran en el artículo 1 de la Convención, incluidos (1) los actos de tortura cometidos por terceros a instigación o con el consentimiento o aquiescencia de un funcionario público; y, (2) la motivación de toda forma de discriminación...”⁶

Ahora bien, amén de que observar dicha recomendación es vinculante para nuestro país, también resulta conveniente señalar, considerando lo que al inicio de este dictamen se apuntó, *tomar los derechos en serio* implica no enraizarse en un nacionalismo sin fundamento que rechaza todo avance en materia de Derechos Humanos cuando proviene de organismos internacionales.

Este paso lo ha dado ya el Poder Judicial de la Federación en temas como el control de convencionalidad, así como en la obligatoriedad de la jurisprudencia derivada de organismos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Así lo ha indicado en la siguiente tesis:

⁴ El CAT es un órgano especializado, integrado por un grupo de expertos independientes, encargado de supervisar la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de las Naciones Unidas.

⁵ Con relación a dicha recomendación cabe señalar que ésta resulta vinculante para el Estado mexicano en toda su amplitud en ocasión de haber firmado la referida Convención contra la tortura. En ese sentido, no es potestativo adoptar o no tales recomendaciones sino resulta una obligación de pleno derecho.

⁶ Comité contra la Tortura. Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptada por el Comité en su 49º período de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012). Consultado El 25/NOV/12 a las 20:21 horas, en la página oficial del CAT: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats49.htm>

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

*CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO. Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la **jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México**; lo cual obliga a ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque éste implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen.⁷*

En virtud de lo anterior, coincidimos con la propuesta planteada por el diputado iniciante en lo relativo a la imperiosa necesidad de actualizar la definición de tortura contenida en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, a fin de armonizarla con las señaladas en la Convención Contra la Tortura del sistema de naciones unidas y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Es claro que la definición dada en el plano internacional contempla diversos supuestos que la hacen abarcar incluso las modernas técnicas utilizadas para causar actos de tortura, además, prevé que esos actos pueden ser realizados no solamente por los servidores públicos, como sucede en nuestra legislación, sino que también los comete alguien ajeno al servicio público que actúe a solicitud o instigado por alguien que si sea servidor público.

Por otro lado, en lo tocante a la propuesta de adicionar al texto de la ley en comento un artículo 2 Bis para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realice visitas y supervisiones dentro del sistema penitenciario y de

⁷ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DECIMO PRIMER CIRCUITO Amparo directo 1060/2008. ***** . 2 de julio de 2009. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Sahuer Hernández. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Víctor Ruiz Contreras. Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 293/2011, pendiente de resolverse por el Pleno.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

readaptación social del país, así como en los órganos dependientes del Ejecutivo Federal encargados de la procuración de justicia, *sin previo aviso o autorización de éstas (sic)*, cabe señalar que el artículo 6, fracción XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, otorga a la CNDH la atribución para *supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.*

En ese contexto, acertadamente señala el diputado iniciante que no sólo en los lugares que refiere este último artículo se pueden cometer actos de tortura; ésta también puede materializarse en los órganos dependientes del Ejecutivo Federal encargados de la procuración de justicia, de ahí la conveniencia de que la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura prevea que la CNDH podrá llevar a cabo inspecciones sin previo aviso y sin autorización alguna en los sistemas penitenciarios y de readaptación social del país, así como en los órganos dependientes del Ejecutivo Federal encargados de la procuración de justicia.

Realizadas las consideraciones anteriores cabe concluir que las pretensiones propuestas por el diputado iniciante son adecuadas y apegadas al propósito que persiguen, sin embargo es importante señalar que esas mismas propuestas de reforma y adición a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura han sido ya incluidas en un dictamen previo que la Comisión de Derechos Humanos de esta Cámara de Diputados realizó y que, incluso fue motivado precisamente por una iniciativa, entre otras, presentada por el propio diputado iniciante cuando ocupó el cargo de Senador a la LXI Legislatura.

Por lo anterior, este dictamen que hoy nos ocupa es en sentido negativo en razón de que las consideraciones señaladas por el diputado iniciante, junto con sus propuestas de reforma y adición fueron ya materia de otro ejercicio de análisis y dictamen. Nos referimos a la *Minuta que adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, cuya denominación también se modifica para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, misma que derivó de diversas iniciativas presentadas por los senadores: Ricardo Monreal Ávila (PT), Rubén Fernando Velázquez López (PRD) y José Luis Máximo García Zalvidea (PRD).

Sobre este particular ha de señalarse que el dictamen que en su momento se presentó ante el Pleno del Senado fue aprobado por unanimidad de votos.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Luego, la referida minuta se envió a la Cámara de Diputados y fue turnada a la Comisión de Derechos Humanos para su dictamen, mismo que la comisión presentó ante el Pleno de la Cámara el 13 de diciembre de 2012 siendo aprobado por un total de 443 votos por el sí, y ningún voto en contra o en abstención. Al haberse hecho algunas modificaciones en el dictamen, el mismo fue devuelto a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso E) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Destaca que el trabajo legislativo realizado por ambas Cámaras respecto a la actualización de las disposiciones de la ley de referencia, ha sido de gran importancia y fundamental en materia de Derechos Humanos.

Con el dictamen realizado por la Comisión de Derechos Humanos se dio cumplimiento a la recomendación hecha por el Comité Contra la Tortura (CAT) a la que hemos aludido con antelación, además, se modificó la definición de tortura para adaptarla a los estándares internacionales e, incluso, yendo más lejos, se suprimió una cláusula que limitaba los alcances de la definición (aquella que indica: *No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo*).

Además, se aumentó la penalidad del delito de tortura, se incrementaron los alcances de la responsabilidad por su comisión frente a terceros, se aumentaron las facultades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la materia y se colocó expresamente en la ley la referencia a la prohibición de suspensión o restricción de este derecho en términos de lo dispuesto por el artículo 29 Constitucional.

Así, se advierte claramente que en este trabajo se contienen las preocupaciones que el diputado iniciante presenta y que este cuerpo legislativo ha aprobado ya.

De esta manera, se deja constancia de la preocupación que la Cámara de Diputados tiene sobre el tema sujeto a dictaminación y, por tanto, se considera conveniente que los trabajos ya realizados en el dictamen que el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el 13 de diciembre de 2012, recaído a una minuta motivada por una iniciativa, entre otras, del propio iniciante (Ricardo Monreal

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Ávila, cuando era senador) continúe con su normal proceso legislativo, en términos de lo dispuesto por el inciso E) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto y para los efectos de lo dispuesto en el inciso G) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Derechos Humanos somete a consideración de esta Soberanía el siguiente:

ACUERDO

Primero. Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3° de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Segundo. Archívese el presente asunto y téngase como total y definitivamente concluido.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 05 días del mes de marzo de 2013.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

PRESIDENTA

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

Dip. Miriam Cárdenas

Cantú

SECRETARIOS

Dip. Rodimiro Barrera

Estrada

Dip. María Esther Garza

Moreno

Dip. Gabriel Gómez Michel

Dip. Carlos Fernando

Angulo Parra

Dip. Verónica Sada Pérez

María de Lourdes Amaya

Reyes

Dip. Margarita Elena Tapia

Fonllem

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Martha Edith Vital Vera	_____	_____	_____
Dip. José Francisco Coronato Rodríguez	_____	_____	_____
Dip. Loretta Ortiz Ahlf	_____	_____	_____
Dip. René Ricardo Fujiwara Montelongo	_____	_____	_____

INTEGRANTES

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Juan Jesús Aquino Calvo	_____	_____	_____
Dip. Carlos Humberto Castaños Valenzuela	_____	_____	_____



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

	_____	_____	_____
	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Francisco Javier Fernández Clamont	_____	_____	_____
Dip. María del Rocío García Olmedo	_____	_____	_____
Dip. María de Jesús Huerta Rea	_____	_____	_____
Dip. María Jiménez Esquivel	_____	_____	_____
Dip. Roxana Luna Porquillo	_____	_____	_____
Dip. Roberto López Suárez	_____	_____	_____
Dip. María Angélica Magaña Zepeda	_____	_____	_____
Dip. Ma. Guadalupe Mondragón González	_____	_____	_____
Dip. José Luis Muñoz Soria	_____	_____	_____

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 2 Bis y reforma el artículo 3o., de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Dip. Arturo Escobar y

Vega _____

Dip. Vicario Portillo

Martínez

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

Dip. Elvia María Pérez

Escalante

Dip. Cristina Ruíz

Sandoval _____