



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

### **DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 7o 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 II, 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:

### **D I C T A M E N**

#### **I. Antecedentes**

1. El 29 de abril de 2013 el diputado Mauricio Sahui Rivero, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones 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, recibándose en la Comisión el 14 de mayo de 2013.

#### **II. Contenido de la iniciativa**

La iniciativa bajo estudio tiene por objeto que se adicionen dos artículos, el 4 bis y el 4 ter, así como que se reforme el artículo 7o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Con el supuesto previsto en el artículo 4 bis que se propone adicionar a la referida ley, se pretende desvincular a los servidores públicos que presumiblemente han cometido un acto de tortura, de toda función que se

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

encuentre relacionada con la detención o vigilancia de personas. El texto propuesto por el iniciante refiere que:

*Cuando se inicie una investigación sobre hechos constitutivos del delito de tortura y exista el riesgo de que el hecho se repita o se obstruya la investigación, se procurará que los funcionarios públicos probablemente involucrados en esos hechos, se les comisione realizar funciones que no estén relacionadas con la detención o vigilancia de personas.*

Por su parte, el contenido del artículo 4 ter propuesto delinea el ámbito de aplicación espacial y personal de la ley al señalar que:

*Para efectos de la aplicación de la presente ley, se considera que los tribunales de los Estados Unidos Mexicanos tienen jurisdicción para conocer en los siguientes casos:*

*I. Cuando los delitos se cometan en cualquier parte de su territorio o a bordo de una aeronave o buque matriculado por éste;*

*II. Cuando el presunto delincuente sea de nacionalidad mexicana;*

*III. Cuando la víctima sea de nacionalidad mexicana; y*

*IV. Cuando el presunto delincuente sea extranjero y se encuentre en territorio nacional, siempre y cuando se niegue a éste su extradición.*

*Lo anterior, siempre y cuando el probable responsable no haya sido juzgado definitivamente en el país en que se cometió el delito.*

Finalmente, la reforma al artículo 7o busca que en los reconocimientos efectuados por peritos a los reos, se apliquen formularios ajustados al anexo IV del Protocolo de Estambul de manera que se propone:

*En el momento en que lo solicite, cualquier detenido o reo deberá ser reconocido por perito médico legista; y en caso de falta de éste, o si lo requiere además, por un facultativo de su elección. El perito deberá realizar el reconocimiento del reo en base a formularios ajustados al contenido del anexo IV del Protocolo de Estambul, quedando obligado a asentar en sus dictamen los signos físicos y psicológicos de tortura y malos tratos observados, debiendo expedir de inmediato el certificado correspondiente y en caso de apreciar*

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

*que se han infligido dolores o sufrimientos, de los comprendidos en el primer párrafo del artículo 3o., deberá comunicarlo a la autoridad competente.*

*Dicho reconocimiento médico deberá realizarse en un área en la que tanto el examinado como el perito tengan privacidad.*

El diputado iniciante, para sustentar su propuesta argumenta lo siguiente:

- La existencia de diversos tratados internacionales de los que México es Estado parte y por virtud de los cuales tiene la obligación de emprender medidas para combatir y erradicar la tortura.
- La insuficiencia de los actuales instrumentos jurídicos nacionales para erradicarla.
- Las recomendaciones hechas por diversos órganos internacionales en la materia, en especial, el Comité Contra la Tortura (CAT) de las Naciones Unidas, el cual ha observado con preocupación que *“la información proporcionada por el Estado Mexicano, según la cual se habrían dictado únicamente seis sentencias por tortura desde 2005, además de 143 sentencias por abuso de autoridad, 60 por ejercicio abusivo de funciones y 305 por uso indebido de atribuciones”*.
- La reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011) que obliga a todas las autoridades a velar por la máxima protección de los derechos humanos.

Ahora bien, en cuanto a su propuesta concreta de modificación al marco legal correspondiente, el iniciante presenta los siguientes argumentos:

- Con respecto a su propuesta de adicionar un artículo cuarto bis, señala que *“responde a la necesidad de establecer qué ocurrirá con los funcionarios públicos probablemente involucrados en hechos constitutivos de tortura, durante la investigación de tales hechos; ello con la intención de procurar que dichos funcionarios públicos no interfieran en la investigación y evitar que realicen actividades en las cuales se pudieran dar nuevos hechos de ese tipo; sin que ello implique la pérdida del trabajo”*.

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

- Respecto de la adición del artículo cuarto ter, señala que *“se pretende que la jurisdicción de los Tribunales de los Estados Unidos Mexicanos para conocer del ilícito de tortura, sea en su aspecto más amplio; ello con la intención de que no importando el lugar donde se cometieron dichos actos, éstos se puedan castigar y que no queden impunes con la restricción de que si dichos actos ya fueron juzgados definitivamente en otro país, no se podrán volver a analizar pues se estaría juzgando dos veces por los mismos hechos.”*
- En cuanto a la reforma del artículo 7o para incluir en el mismo ciertos lineamientos señalados en el Protocolo de Estambul, el iniciante señala: *“...por lo que hace a las personas sujetas a un procedimiento penal, los actos de tortura generalmente se presentan en la etapa de investigación, por lo que es de especial importancia que el reconocimiento médico que el perito haga del reo sea en esa etapa, mismo que deberá cubrir determinados requisitos tendientes a verificar si éste sufrió actos de tortura, requisitos que ya se encuentran establecidos en el Protocolo de Estambul...”*

### III. Consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos

Los derechos humanos se constituyen hoy por hoy en la piedra angular en que debe sustentarse el quehacer de todo el aparato estatal.

El nuevo paradigma inaugurado con la reciente reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, refuerza la máxima ya señalada desde la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789:

*“la meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”. (Artículo 2).*

En este sentido, el Estado democrático, social y de derecho debe prevenir, proteger y garantizar todos los derechos humanos para todas las personas.

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

Como órgano representante de la voluntad popular y en un ejercicio de coherencia con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, es evidente que para hacer de los derechos humanos tutelados en nuestra Constitución una realidad, es necesario re-articular el aparato Estatal, a fin de estar en aptitud de proteger y garantizar de una mejor manera los derechos que reconoce la Constitución.

Como bien lo ha referido en otras ocasiones esta Comisión de Derechos Humanos, la tortura constituye uno de los crímenes más aberrantes que, aún hoy día, sujeta a su yugo a miles de personas y frente al cual, debemos de tomar medidas contundentes.

Si bien es cierto que aún existen muchos retos y obstáculos por superar, tanto en el campo normativo como en el de la aplicación fáctica de las disposiciones legales en la materia, también es cierto que en los últimos años el Estado Mexicano ha mostrado cada vez mayor voluntad política para combatir ese flagelo.

En este sentido, el Congreso de la Unión ha reconocido la urgente necesidad de actualizar la legislación en comento y ha dado claras muestras de consenso y voluntad política de los grupos parlamentarios para hacerlo. Tan es así que el pasado 13 de diciembre de 2012 la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad un dictamen de la Comisión de Derechos Humanos recaído a una Minuta del Senado en materia de tortura, mismo que el pasado 24 de abril de 2013 fue aprobado por la Colegisladora -con modificaciones- y que versa precisamente sobre la necesidad de actualizar la ley en cuestión a los estándares internacionales en materia de tortura.

La iniciativa que en esta ocasión motiva el presente dictamen sigue precisamente este hilo conductor para que nuestra legislación sea acorde a las obligaciones que soberanamente ha asumido el Estado Mexicano ante el concierto general de las naciones.

La propuesta del diputado iniciante versa sobre tres artículos, uno vigente que se pretende reformar y dos más que propone adicionar.

En orden cronológico en este dictamen se analizarán las propuestas planteadas por el diputado iniciante utilizando como métodos

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

interpretativos el sistemático y el funcional<sup>1</sup>, de manera que ello permita determinar sobre la viabilidad o inviabilidad de cada una de las mismas.

### 1. La adición de un artículo 4 bis

La primera propuesta, que consiste en la adición de un artículo 4 bis a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, pretende ser, sin lugar a dudas, una medida dirigida a resguardar la integridad de la presunta víctima, así como la debida realización de las investigaciones y aspectos concomitantes derivados del proceso jurisdiccional. Sin embargo, presenta múltiples complicaciones que, de suyo, podrían vulnerar el contenido material de los derechos y garantías del debido proceso penal.

En primera instancia, el principio de presunción de inocencia se vería socavado pues si bien es cierto que a los presuntos sujetos activos de la comisión del delito de tortura, no se les estaría relevando de su cargo, también lo es que, por una medida de seguridad, se les desvincularía de aquellas funciones relacionadas con la detención o vigilancia de personas. Esta medida, *per se*, implica una presuposición al menos fundada que pone en tela de juicio el principio de presunción de inocencia. Con esta acción, la autoridad estaría prejuzgando dentro del proceso penal y asumiendo una posición contraria al garantismo penal pues lejos de admitir el principio de “máxima protección a la persona” se estaría aplicando una medida propia del conocido modelo de “derecho penal del enemigo” que en lugar de centrarse en la presunción de inocencia toma como eje central la presunta peligrosidad de los sujetos, posición ésta que no puede ser compartida en un Estado democrático y de derecho como el nuestro.

En efecto, conforme a la interpretación sistemática de los artículos 1, 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consonancia con lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte<sup>2</sup>, ésta

---

<sup>1</sup> El método sistemático parte de considerar al derecho como un sistema de normas relacionadas y/o conectadas entre sí y no como un simple conjunto de normas aisladas. Ver: VÁZQUEZ, Rodolfo. *Teoría del derecho*. Oxford University Press. México, 2007. Pág. 66-67; Por su parte, el método funcional interpreta a la norma en razón del servicio o función que cumple dentro del subsistema social que es el derecho. Ver: VIGO, Rodolfo Luis. *Interpretación constitucional*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1993. Pág. 215-217.

<sup>2</sup> Tesis Aislada: 1ª. CCXXXVII/2011 (9ª); Décima Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro II, noviembre de 2011 Tomo 1; p. 198; materia constitucional.

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

concluye que “[...] nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como “derecho penal del acto” y rechaza a su opuesto, el “derecho penal del autor” [...]”

Esto es así porque el derecho penal garantista asumido por nuestro Estado, está limitado a trabajar sobre actos y no sobre la peligrosidad supuesta de los sujetos, característica propia de los Estados no-democráticos que asumen el modelo de “derecho penal del enemigo”. De acuerdo con el insigne jurista y Ministro de la Corte Suprema de Justicia de Argentina, Eugenio Raúl Zaffaroni:

*La esencia del trato diferencial que se depara al enemigo consiste en que el derecho le niega su condición de persona. Sólo es considerado bajo el aspecto de ente peligroso o dañino... En la medida en que se trate a un ser humano como algo meramente peligroso y, por tanto, necesitado de pura contención, se le quita o niega su carácter de persona...el trato a un ser humano como cosa peligrosa que amenaza la seguridad o certeza acerca del futuro, no se limita a despersonalizar sólo al así tratado, sino que, reparando más detenidamente en esta cuestión, es conveniente advertir que la priorización del valor seguridad como certeza acerca de la conducta futura de alguien, y más aun su absolutización, acabarían en la despersonalización de toda la sociedad.<sup>3</sup> (El subrayado en nuestro)*

Como se ha señalado líneas arriba, sería contrario en un Estado garantista una disposición como la que plantea el diputado iniciante, en el sentido de que se procure que a los funcionarios públicos probablemente involucrados en esos hechos, se les comisione a realizar otras funciones, no relacionadas con la detención o vigilancia de personas, con el propósito “de procurar que dichos funcionarios no interfieran en la investigación y evitar que realicen actividades en las cuales se pudieran dar nuevos hechos de ese tipo...”

De asumirse el planteamiento propuesto por el diputado, se estaría violentando claramente el principio de presunción de inocencia puesto que se estaría tomando como eje conductor la presunta peligrosidad de los sujetos, implementándose para ello una medida de contención (la

<sup>3</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *El enemigo en el derecho penal*. Ed. Dykinson. Madrid, 2006. Pág. 18-20.

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

de desvincularlo de su función) fundada en una razón de hechos o situaciones que no han ocurrido y cuya certeza de ocurrir tampoco se encuentra racionalmente fundada en un criterio que no apele a la supuesta peligrosidad.

El anterior argumento es bastante para considerar la inviabilidad de la propuesta planteada, no obstante, aún cuando pudiera argumentarse que tal pretensión no es contraria al garantismo penal, existen otros tantos argumentos para justificar su inviabilidad.

Allende lo anterior, justificando la falta de adecuación con los principios garantistas en materia penal, es de señalar que esta medida conlleva un profundo carácter de subjetividad al incluirse la expresión “...se procurará que los funcionarios públicos probablemente involucrados en esos hechos, se les comisione a realizar funciones que no estén relacionadas con la detención o vigilancia de personas”. Toda vez que la misma, no proporciona criterios racionalmente objetivos que permitan saber en qué casos si y en cuáles no se comisionará en funciones distintas a los servidores públicos. La única regla que nos proporciona la propuesta es la existencia de un riesgo de que el hecho se repita o se obstruya la investigación, la cual, como es de advertirse, es profundamente amplia. Así, el riesgo que se toma frente a cláusulas tan abiertas como la presente es que en vez de ser aplicada con una finalidad garantista, la misma pueda ser empleada más bien con un propósito político/ideológico para evitar que ciertas personas conozcan (o que otras más sean las que conozcan) del caso en cuestión.

Cabe precisar además que en la propuesta planteada por el iniciante, no se señala cuál sería la autoridad encargada de comisionar en funciones distintas a los servidores públicos involucrados, como tampoco se distingue al órgano del que dependen dichos servidores ya que puede tratarse de servidores pertenecientes al poder judicial como a la administración pública, y en uno u otro caso, si no se señala quién sería la autoridad competente para ordenar la realización de funciones distintas a las de detención o vigilancia, podrían derivarse problemas de competencia.



## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

Ahora bien, si lo que se busca con la medida propuesta por el iniciante es resguardar la integridad de la víctima, así como las investigaciones correspondientes, en caso de existir indicios razonablemente fundados de que podrían verse éstos afectados, la autoridad judicial puede dictar las medidas y providencias que considere necesarias para protegerlos.

Finalmente, en un examen realizado a diversos ordenamientos jurídicos, así como a la jurisprudencia internacional en la materia, esta Comisión de Derechos Humanos no ha encontrado lineamientos que permitan justificar racionalmente –sin vulnerar el principio de presunción de inocencia y demás características de un Estado constitucional y democrático de derecho- la propuesta presentada en este rubro. Por todas estas razones, se considera inviable la inclusión del artículo 4 bis.

### 2. La adición del artículo 4 ter

Con relación a la propuesta de adicionar el artículo 4 ter, se advierte que el diputado iniciante toma como parámetro para la inclusión de este artículo lo dispuesto en los dos instrumentos internacionales más importantes en materia de protección contra la tortura. Por una parte, del sistema universal de protección de los derechos humanos, la “Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, de la que México es parte<sup>4</sup> y cuyo artículo 5 dispone:

#### **Artículo 5**

*1. Todo Estado Parte dispondrá lo que sea necesario para instituir su jurisdicción sobre los delitos a que se refiere el artículo 4 en los siguientes casos:*

*a) Cuando los delitos se cometan en cualquier territorio bajo su jurisdicción o a bordo de una aeronave o un buque matriculados en ese Estado;*

*b) Cuando el presunto delincuente sea nacional de ese Estado;*

*c) Cuando la víctima sea nacional de ese Estado y éste lo considere apropiado.*

---

<sup>4</sup> México la firmó el 18 de marzo de 1985, fue aprobada por el Senado el 9 de diciembre de 1985, aprobada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1986, 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.

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

*2. Todo Estado Parte tomará asimismo las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre estos delitos en los casos en que el presunto delincuente se halle en cualquier territorio bajo su jurisdicción y dicho Estado no conceda la extradición, con arreglo al artículo 8, a ninguno de los Estados previstos en el párrafo 1 del presente artículo.*

*3. La presente Convención no excluye ninguna jurisdicción penal ejercida de conformidad con las leyes nacionales.*

Por otro lado, del sistema regional de protección de derechos humanos, el diputado toma como marco de referencia la “Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura”, de la que México es estado parte<sup>5</sup>, y cuyo artículo 12 dispone:

### **Artículo 12**

*Todo Estado parte tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre el delito descrito en la presente Convención en los siguientes casos:*

*a. cuando la tortura haya sido cometida en el ámbito de su jurisdicción;*

*b. cuando el presunto delincuente tenga su nacionalidad; o*

*c. cuando la víctima sea nacional de ese Estado y éste lo considere apropiado.*

*Todo Estado parte tomará, además, las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre el delito descrito en la presente Convención cuando el presunto delincuente se encuentre en el ámbito de su jurisdicción y no proceda a extraditarlo de conformidad con el artículo 11.*

*La presente Convención no excluye la jurisdicción penal ejercida de conformidad con el derecho interno.”*

---

<sup>5</sup> Fue firmado por México el 10 de febrero de 1986; aprobado por el Senado el 16 de Diciembre de 1986; vinculante para México a partir del 22 de junio de 1987 (ratificación); entrada en vigor para nuestro país el 22 de julio de 1987.

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

Ciertamente, tales disposiciones son derecho válido en nuestro régimen interior y, a la vez obligaciones contraídas ante la comunidad internacional por lo que deben de ser cumplidas.

Allende, ambos instrumentos internacionales contienen el mandato de que los Estados parte tomarán las medidas necesarias para impedir los actos de tortura.

En este tenor, no se desconoce la obligación anterior, misma que es planteada por el iniciante, sin embargo debe hacerse un análisis sistemático de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura con el ordenamiento jurídico nacional del cual es parte, para determinar si la misma se encuentra ya prevista o no.

Ante ello, es pertinente la siguiente cita:

*Cualquiera que sea el caso, el derecho no sólo es un conjunto de normas aisladas, sino que dichas normas constituyen un ordenamiento o un sistema con cierta estructura. Esta estructura consiste en que las normas de un ordenamiento no están recíprocamente desconectadas y son entre sí independientes sino que, por el contrario, hay relaciones entre las unas con las otras<sup>6</sup>*

Ahora bien, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura dispone en su artículo 1º lo siguiente:

**Artículo 1º.-** *La presente Ley tiene por objeto la prevención y sanción de la tortura y se aplicará en todo el territorio nacional en Materia de Fuero Federal y en el Distrito Federal en Materia de Fuero Común.*

El elemento a interpretar en el presente artículo es el de la competencia espacial, o mejor dicho, el “ámbito espacial de validez” de la ley en cuestión. En este sentido, habrá que analizarse sistémicamente el sentido y alcance de dicha competencia.

En primer lugar, el iniciante hace referencia a lo siguiente “*Para efectos de la aplicación de la presente Ley, se considera que los Tribunales de los Estados Unidos Mexicanos tienen jurisdicción para conocer...*”

---

<sup>6</sup> VÁZQUEZ, Rodolfo. Ob. Cit. Pág. 66.

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

Al ser una “Ley Federal” la que se pretende modificar, consecuentemente son los “Tribunales Federales” los competentes para su conocimiento. La competencia de los jueces federales se encuentra determinada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, misma que en su artículo 50 dispone lo siguiente:

**Artículo 50.** *Los jueces federales penales conocerán:*

*I. De los delitos del orden federal.*

*Son delitos del orden federal:*

- a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a i) de esta fracción;*
- b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal;*
- c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;*
- d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;*
- e) a m) ...*

*II a IV...*

En este artículo se advierte que al menos una de las propuestas del iniciante se encuentra ya prevista en el inciso d) de la fracción I. Pero también, una interpretación sistemático/analítica, el inciso b) de la fracción I, nos remite al Código Penal Federal.

Cabe precisar, además, que la propia Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura dispone que se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal<sup>7</sup>; el Código Federal de Procedimientos Penales; el Código de

---

<sup>7</sup> Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1999, se modificó la denominación del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. Conforme al segundo transitorio del decreto: “Las menciones que en otras

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

Procedimientos Penales para el Distrito Federal y la Ley Reglamentaria del Artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el Código Penal Federal, al cual remite la propia Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, dispone el ámbito de aplicación material y espacial en el que se aplicará para los delitos del orden federal:

**Artículo 1º.-** *Este Código se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal.*

**Artículo 2º.-** *Se aplicará, asimismo:*

- I. Por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República; o bien, por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, siempre que un tratado vinculativo para México prevea la obligación de extraditar o juzgar, se actualicen los requisitos previstos en el artículo 4o. de este Código y no se extradite al probable responsable al Estado que lo haya requerido, y*
- II. Por los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal cuando no hubieren sido juzgados en el país en que se cometieron.*

**Artículo 3º.-** *Los delitos continuos cometidos en el extranjero, que se sigan cometiendo en la República, se perseguirán con arreglo a las leyes de ésta, sean mexicanos o extranjeros los delincuentes.*

*La misma regla se aplicará en el caso de delitos continuados.*

**Artículo 4º.-** *Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes:*

- I.- Que el acusado se encuentre en la República;*

---

*disposiciones de carácter federal se hagan al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, se entenderán referidas al Código Penal Federal"*

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

*II.- Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquirió, y*

*III.- Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República.*

**Artículo 5.-** *Se considerarán como ejecutados en territorio de la República:*

- I. Los delitos cometidos por mexicanos o por extranjeros en alta mar, a bordo de buques nacionales;*
- II. Los ejecutados a bordo de un buque de guerra nacional surto en puerto o en aguas territoriales de otra nación. Esto se extiende al caso en que el buque sea mercante, si el delincuente no ha sido juzgado en la nación a que pertenezca el puerto;*
- III. Los cometidos a bordo de un buque extranjero surto en puerto nacional o en aguas territoriales de la República, si se turbare la tranquilidad pública o si el delincuente o el ofendido no fueren de la tripulación. En caso contrario, se obrará conforme al derecho de reciprocidad;*
- IV. Los cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio o en atmósfera o aguas territoriales nacionales o extranjeras, en casos análogos a los que se señalan para buques las fracciones anteriores, y*
- V. Los cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas.*

Como puede advertirse la propuesta presentada por el diputado iniciante se encuentra contenida tanto en el Código Penal Federal como en otras disposiciones normativas.

Si bien la intención del iniciante es la armonización legislativa acorde a los parámetros internacionales, cabe señalar que la misma ya existe al estar prevista en otros dispositivos normativos que conforman el sistema u ordenamiento jurídico nacional.

A mayor abundamiento, es de mencionarse que la armonización legislativa es una tarea que se debe comprender al sistema jurídico, entendido éste como un conjunto pleno de normativas legales interrelacionadas y no como un conjunto de normas sin relación o vínculos concomitantes.

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

En concreto, se advierte que las propuestas del iniciante se encuentran ya previstas en el Código Penal Federal, y para ilustrar lo anterior se presenta el siguiente cuadro esquemático:

Propuesta de adición del iniciante a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura	Código Penal Federal
<p><b>Artículo 4 ter.-</b> Para efectos de la aplicación de la presente Ley, se considera que los Tribunales de los Estados Unidos Mexicanos tienen jurisdicción para conocer en los siguientes casos:</p> <p>I.- Cuando los delitos se cometan en cualquier parte de su territorio o a bordo de una aeronave o buque matriculado por éste;</p> <p>II.- Cuando el presunto delincuente sea de nacionalidad mexicana;</p> <p>III.- Cuando la víctima sea de nacionalidad mexicana; y</p> <p>IV.- Cuando el presunto delincuente sea extranjero y se encuentre en territorio nacional, siempre y cuando se niegue a éste su extradición.</p>	<p>Encuentra correlativo en el Artículo 1; Artículo 5, fracción I, II, III y IV.</p> <p>Encuentra correlativo en los artículos 1, 3 y 4.</p> <p>Encuentra correlativo en los artículos 1 y 4.</p> <p>Encuentra correlativo en los artículos 1, 2, 3 y 4.</p>

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

Como puede advertirse, el Código Penal Federal prevé hipótesis generales a aplicarse tratándose de la competencia espacial y personal para los delitos, hipótesis en las que se ubican cada uno de los planteamientos elaborados por el iniciante.

Ahora bien, en cuanto al último párrafo que se pretende adicionar y que señala *“Lo anterior, siempre y cuando el probable responsable no haya sido juzgado definitivamente en el país en que se cometió el delito.”* Cabe señalar que existe un principio general de derecho que indica que *“nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”*. Este principio está previsto en el artículo 23 Constitucional, así como el artículo 118 del Código Penal Federal.

En este sentido, es dable concluir que cada una de las propuestas presentadas por el iniciante, se encuentran ya previstas dentro del sistema jurídico nacional.

### 3. La reforma del artículo 7o.

Finalmente, en cuanto a la última propuesta del diputado consistente en reformar el vigente artículo 7o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la misma, al igual que las otras dos propuestas señaladas con antelación, se orienta a brindar mayores elementos que permitan la tutela de los derechos fundamentales.

Esto es así porque para identificar con certeza, en los reconocimientos médicos, los casos en los que el detenido o reo pudiera haber sido objeto de tortura, se propone que en las inspecciones o reconocimientos hechos por los médicos legistas se apliquen los parámetros señalados en el anexo IV del Protocolo de Estambul.

Analizando la naturaleza jurídica del Protocolo de Estambul se tiene que:

- a. Su nombre oficial es *“Manual de Investigación y Documentación Efectiva sobre Tortura, Castigos y Tratamientos Crueles, Inhumanos o Degradantes”*.



## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

- b. Se trata de un conjunto de reglas elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en las que precisamente se señalan los procedimientos que deben seguir los Estados para documentar la tortura y sus consecuencias.

Entonces, el diputado iniciante refiere en su propuesta que se aplicará el “Anexo IV” del Protocolo, sin embargo, se observa que no existe tal anexo en dicho documento porque el mismo está dividido en capítulos. En todo caso, considerando el planteamiento presentado en su iniciativa y del contenido del artículo de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura que pretende reformar, se entiende claramente que se refiere al Capítulo IV de dicho Protocolo, denominado “Consideraciones generales relativas a las entrevistas”. Dicho capítulo comienza señalando:

*Cuando se entreviste a una persona que afirme haber sido torturada, se tendrá en cuenta una serie de cuestiones y factores prácticos. Las presentes consideraciones valen para todas las personas que realicen entrevistas, sean juristas, médicos, psicólogos, psiquiatras, defensores de los derechos humanos o miembros de cualquier otra profesión. A continuación se describe este “terreno común” y se trata de ponerlo en los distintos contextos que pueden hallarse cuando se investiga la tortura y se entrevista a sus víctimas<sup>8</sup>*

En este capítulo, el Protocolo de Estambul detalla una serie de reglas que deben seguirse durante las entrevistas, tales como: su finalidad, técnicas de interrogación, historia psicosocial y previa al arresto, resumen de la detención y los malos tratos (si los hubiera), circunstancias de la detención, lugar y condiciones de detención, utilización de intérpretes, cuestiones a considerarse por género, interpretación de hallazgos y conclusiones, entre otras.

Como se advierte, el capítulo del Protocolo que se pretende sea aplicado durante los reconocimientos médicos es idóneo para la prevención del delito de tortura. Se trata de una norma que vendría a maximizar el contenido material del derecho fundamental a no ser objeto de la tortura.

---

<sup>8</sup> Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. “Protocolo de Estambul”. Serie de capacitación profesional No. 8. Naciones Unidas. Nueva York. 2004. Pág. 47. Consultado en la página oficial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el 03-06-2013, 15:32 horas. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1sp.pdf>

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

Si bien es cierto, el Protocolo de Estambul no es un tratado jurídicamente vinculante, la obligatoriedad del mismo puede defenderse argumentativamente, atento al control de convencionalidad que recientemente ha sido asumido por vía jurisprudencial.

Ciertamente, el Protocolo de Estambul es un manual sobre el tratamiento de la tortura elaborado por las Naciones Unidas, a través de diversos órganos especializados. En este sentido, constituye una interpretación auténtica<sup>9</sup> sobre el deber de prevenir y garantizar la prohibición de la tortura, así como también, de investigar y sancionar la comisión de esta conducta.

La jurisprudencia nacional e internacional (así como la interpretación maximizadora de los derechos humanos contenida en el artículo 1º Constitucional) ha defendido la posición de la obligatoriedad de las interpretaciones que realicen los órganos internacionales autorizados, respecto de los tratados de los que un Estado es parte.<sup>10</sup> Al ser México parte de la “Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, dicho Protocolo es obligatorio.

Sustenta este argumento, la siguiente cita del ex Juez Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quién refiriéndose al ámbito americano señala:

*Sustento mi punto de vista en la consideración de que los Estados partes en la Convención Americana –y otras- han acogido este instrumento soberanamente, como parte de la preceptiva nacional, asumiendo los deberes que asigna y afrontando los derechos personales que reconoce. Y esos mismos Estados han aceptado –también soberanamente, al constituirse en partes de la CADH- que la Corte IDH, tribunal supranacional, es el órgano judicial llamado a interpretar las disposiciones convencionales. Por lo tanto, la interpretación de la Corte establece formal y oficialmente el alcance de tales disposiciones y, en consecuencia, la*

<sup>9</sup> Por interpretación auténtica se entiende “aquella realizada por el autor mismo del documento interpretado, independientemente de la identidad del autor y la naturaleza del documento.” VÁZQUEZ, Rodolfo. *Teoría del derecho*. Oxford University Press. México, 2007. Pág. 202-203.

<sup>10</sup> Véase: GARCÍA Ramírez, Sergio. “El control judicial interno de convencionalidad”. Ob. Cit.; Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Cabrera y Montiel Flores Vs. México*. Párrafo 225; Tesis: I.4o.A.91 K, “Control de Convencionalidad. Debe ser ejercido por los jueces del Estado mexicano en los asuntos sometidos a su consideración, a fin de verificar que la legislación interna no contravenga el objeto y finalidad de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.” Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, Tomo XXXI, Marzo de 2010. Pág. 2927.

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

*medida de los deberes de los Estados y los derechos de los particulares. Así, no es posible sostener que las interpretaciones establecidas por la CortelDH constituyan un punto de vista atendible o desatendible, y no un acto de necesaria observancia... Implican, como prefiero decir, una interpretación vinculante de textos normativos asimismo vinculantes para los Estados, que deben ser entendidos y aplicados interiormente en los términos de la interpretación formal y final dispuesta por la Convención y ejercida por la Corte.<sup>11</sup>*

Se reafirma lo anterior con la siguiente tesis del Poder Judicial de la Federación:

***“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.*<sup>12</sup> (Subrayado nuestro)

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Cabrera García y Montiel Flores Vs. México”, señaló:

*Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos*

<sup>11</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio. “El control judicial interno de convencionalidad”. En: *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. México, Año V, No. 29, Julio-Diciembre de 2011. Pág. 138-139.

<sup>12</sup> Tesis XI.1o.A.T.47 K. Aislada. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito. No. de registro 164611. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Mayo de 2010. Página 1932.



## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

*vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”<sup>13</sup>*  
(Subrayado nuestro).

En consecuencia, para reforzar el contenido material del Protocolo en cita, sería conveniente la inclusión propuesta por el diputado iniciante, toda vez que la misma implica un contenido maximizador de los derechos humanos y no resulta contraria a ninguna disposición del ordenamiento jurídico nacional. Sólo cabría hacer un ligero cambio en la redacción propuesta por el iniciante; en primer lugar y toda vez que el legislador en su redacción propone: *“El perito deberá realizar el reconocimiento del reo en base a formularios ajustados al contenido del **anexo IV del Protocolo de Estambul...**”* y el artículo 70 se dirige no sólo al reo sino también a **“cualquier detenido”**, en este sentido se propone ampliar la redacción presentada por el iniciante a efecto de que también se maneje esa hipótesis. Adicionalmente, quienes integran este órgano legislativo, estiman oportuno que la referencia que se hace al Protocolo de Estambul sea ampliada a todos los instrumentos internacionales en la materia, a fin de que se contemplen, dentro de la norma, todos aquellos instrumentos supranacionales –ya existentes o que sean creados en el futuro-.

Por todos los argumentos antes expuestos, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Unión, somete a consideración de ésta Soberanía el siguiente:

---

<sup>13</sup> Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 225.

## Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

### PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA.

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforma el artículo 70 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, para quedar como sigue:

**Artículo 70.-** En el momento en que lo solicite, cualquier detenido o reo deberá ser reconocido por perito médico legista; y en caso de falta de éste, o si lo requiere además, por un facultativo de su elección. **El perito deberá realizar el reconocimiento del detenido o reo con base en formularios ajustados a los instrumentos internacionales en la materia de los que el Estado Mexicano sea parte, quedando obligado a asentar en su dictamen los signos físicos y psicológicos de tortura y malos tratos observados**, debiendo expedir de inmediato el certificado correspondiente y, en caso de apreciar que se han infligido dolores o sufrimientos, de los comprendidos en el primer párrafo del artículo 30 de esta ley, deberá comunicarlo a la autoridad competente.

**Dicho reconocimiento médico deberá realizarse en un área en la que tanto el examinado como el perito tengan privacidad.**

### TRANSITORIO

**ÚNICO.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días del mes de junio de 2013.