



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Derechos Humanos

DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, REFERENTE A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA, Y POR EL QUE SE MODIFICA SU DENOMINACIÓN PARA QUEDAR COMO LEY FEDERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA TORTURA.

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados 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 I, 81, numeral 1, 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 lo siguiente:

I. Antecedentes

A. En sesión ordinaria celebrada el 29 de marzo de 2011, el Senador Ricardo Monreal Ávila, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 2o bis y se reforma el artículo 3o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

B. En sesión ordinaria celebrada el 12 de abril de 2011, los Senadores Rubén Fernando Velázquez López y José Luis Máximo García Zalvidea, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2o, 3o, 4o, 5o, 6o y 9o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

C. En sesión ordinaria celebrada el 11 de abril de 2012, la Cámara de Senadores aprobó el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, cuya denominación también se modificó, para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores remitió a la Cámara de Diputados el expediente con la minuta correspondiente.

D. En sesión ordinaria celebrada el 12 de abril de 2012, la Cámara de Diputados dio cuenta del oficio de la Cámara de Senadores con el que se remitió el expediente con la minuta en comento.

En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Cámara turnó la minuta de referencia a la Comisión de Derechos Humanos para su análisis y dictamen.

E. En sesión ordinaria celebrada el 13 de diciembre de 2012, la Cámara de Diputados aprobó, con modificaciones, el dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se propuso modificar su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

F. En sesión ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2012, la Cámara de Senadores dio cuenta del oficio de la Cámara de Diputados con el que se remitió el expediente con la minuta en comento, para los efectos del inciso E) del artículo 72 constitucional.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores dispuso que dicho proyecto se turnara a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Primera, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

G. En sesión ordinaria celebrada el 24 de abril de 2013, la Cámara de Senadores aprobó, para los efectos del inciso E) del artículo 72 constitucional, el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores remitió el expediente con la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados.

H. En sesión ordinaria celebrada el 15 de octubre de 2013, la Cámara de Diputados dio cuenta del oficio de la Cámara de Senadores con el que remite, para los efectos del inciso E) del artículo 72 constitucional, el expediente con la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó el expediente respectivo a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

II. Contenido de la minuta

La minuta de la colegisladora da continuidad al trabajo legislativo realizado por ambas Cámaras. En esa labor han sido objeto de análisis las propuestas de reformas a los artículos 1o, 2o, 3o, 4o, 5o y 6o, de la Ley Federal para

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

Prevenir y Sancionar la Tortura, así como la adición de un artículo 2o Bis que se pretende incorporar al referido cuerpo legislativo.

Para efectos de este dictamen, se estima conveniente precisar sobre el contenido general de las reformas y la adición previstas en el proyecto de decreto remitido.

De tal forma, en el artículo 1o se señala el objeto de la ley, así como su ámbito de aplicación material y espacial. En el artículo 2o se incluye que los órganos dependientes del Ejecutivo Federal, relacionados con la procuración de justicia y seguridad pública, así como los órganos encargados de la seguridad nacional, se sujetarán a los contenidos señalados en los artículos 1o y 21 de la Constitución Federal; asimismo, se adecuan las fracciones del artículo 2 al contenido material y a los propósitos de la reforma.

La reforma al artículo 3o propone que, para efectos de la ley, se entenderá que comete el delito de tortura el servidor público que, *“intencionalmente, realice cualquier acto u omisión por el cual se inflija a una persona sufrimiento físico o mental, 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 cualquier acto u omisión tendiente a disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o mental, aunque no le cause dolor físico o angustia psíquica.”*

Asimismo, en el artículo 3o se incluye una disposición en donde se precisa sobre qué acciones (u omisiones) no serán consideradas como tortura, y se indica que tal delito se investigará y perseguirá de oficio.

El artículo 4o se reforma para aumentar la pena a quien cometa el delito en cuestión, pasando la sanción a ser la siguiente: *“siete a dieciséis*

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

años y de quinientos a mil días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de manera permanente.”

Por otra parte, en el artículo 5o se señala que serán responsables del delito de tortura, los servidores públicos que, pudiendo evitar la comisión del delito de tortura, no lo hicieren, o bien, autoricen o toleren que un particular cometa alguna de las conductas que configuran este tipo penal. Además, se amplía el ámbito de aplicación personal del tipo penal, se incluye una calificante que aumenta la pena y se da carácter de imprescriptible a este delito.

En el artículo 6o se eximen de ser causas excluyentes de responsabilidad del delito de tortura, las circunstancias de que se invoquen o existan situaciones excepcionales, incluyéndose los supuestos previstos en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su respectiva Ley reglamentaria.

Finalmente, en la propia minuta se reafirma sobre la incorporación del artículo 2o Bis para que la CNDH pueda realizar las visitas y supervisiones que considere pertinentes a fin de denunciar y evitar actos de tortura en el sistema penitenciario y de readaptación social del país, así como en los órganos dependientes del Ejecutivo Federal encargados de la procuración de justicia.

III. Consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos

A. Sobre la necesidad de actualizar y armonizar conforme a normas del Derecho Internacional de los Derechos humanos, las disposiciones legales que garanticen el derecho de toda persona a no ser torturado y sancionen la violación al mismo

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

Como lo señaló esta comisión en su momento, los derechos humanos constituyen hoy por hoy, la piedra angular en que debe sustentarse el quehacer de todo Estado que se asuma como democrático y de derecho. No sin razón, Norberto Bobbio se refirió a nuestra actualidad como el tiempo de los derechos, un tiempo en el que si bien existen todavía crímenes aberrantes contra la dignidad humana, los derechos humanos y, su protección, se constituyen como el problema que ha implicado por primera vez en la historia a toda la humanidad.¹

En este sentido, el Estado democrático, social y de derecho debe prevenir, proteger y garantizar todos los derechos humanos para todas las personas, por lo que nos es imperativo asumir (como diría Ronald Dworkin) los derechos en serio.²

Desgraciadamente, aún existen ultrajes y violaciones a los derechos humanos contra los cuales resulta imperioso aplicar todos los instrumentos estatales de que se disponga para hacerles frente.

De entre esas violaciones a derechos humanos, una de las formas más aberrantes es precisamente la tortura. Crimen que, aún hoy día, sujeta a su yugo a miles de personas y frente al cual, debemos tomar medidas contundentes.

En el concierto internacional, la tortura ha sido considerada como uno de los crímenes más graves, por lo que se le incluye como uno de los crímenes de lesa humanidad previstos por la Corte Penal Internacional.³

¹ BOBBIO, Norberto. *El tiempo de los derechos*. Ed. Sistema. Traducción de Rafael de Asís Roig. Madrid, 1991. Pág. 97-98.

² DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Ed. Ariel. Traducción de Marta Guastavino. Barcelona, 2009.

³ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Artículo 7. Numeral 1, inciso f).

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

Si bien es cierto que aún existen muchos retos y obstáculos por superar, tanto en el campo normativo como en el de su aplicación fáctica, también es cierto que en los últimos años el Estado Mexicano ha mostrado, cada vez más, mayor voluntad política para combatir ese flagelo, así puede advertirse con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011. En ésta se obliga a todas las autoridades a interpretar y aplicar el derecho bajo la perspectiva de un contenido maximizador de los derechos humanos. Además, se reconocen los derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

En ese contexto, el derecho a no ser torturado es una de las conductas que se incluyó en 2011 dentro del “coto vedado”, previsto en el artículo 29 constitucional, es decir, como uno de los derechos que bajo ninguna circunstancia podrán ser objeto de restricción o de limitación alguna.

Acorde con lo anterior, y ante la exigencia de armonizar nuestras disposiciones secundarias conforme a las prevenciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, resulta necesario –y urgente- re-articular la vigente Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la cual, no sólo no es acorde con la normativa internacional, sino que además su texto es limitativo y restrictivo al no considerar todo el espectro de hipótesis que configuran el delito de tortura, así como los agentes que pueden cometerlo.

B. Del análisis del contenido aprobado por la colegisladora

El Congreso de la Unión ha reconocido la urgente necesidad de actualizar la legislación en comento y, para ello, ha dado claras muestras de consenso y voluntad política. Tan es así, que el pasado 13 de diciembre de 2012, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el dictamen de la Comisión de Derechos Humanos recaído a esta minuta –con modificaciones-.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

La colegisladora, en uso de sus facultades constitucionales y legales, tuvo a bien realizar un análisis sistemático y funcional del ordenamiento jurídico mexicano (tanto de las normas de fuente interna como de fuente internacional), llegando a la conclusión de que lo aprobado en la Cámara de Diputados podía ser maximizado en beneficio de las personas, así, aprobó el 24 de abril de 2013 la minuta de mérito –con modificaciones-.

Al respecto cabe señalar que ningún ordenamiento responde al carácter de lo perfecto, sino más bien, al de lo perfectible, siendo posible siempre mejorar aquello de lo que se dispone.

En ese sentido lo previó el constituyente originario al definir en la constitución del país, las etapas del proceso legislativo y, detallar sobre el trabajo de las cámaras del Congreso de la Unión durante la fase de revisión, discusión y aprobación de iniciativas. En esa ruta, en el presente dictamen se analizarán los cambios realizados por la colegisladora, a efecto de constatar si las modificaciones propuestas resultan ser o no acordes con las exigencias que nuestra Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos imponen.

Utilizando los métodos de interpretación sistemático, teleológico y funcional,⁴ analizaremos cada uno de los artículos que, con respecto a los textos aprobados por el pleno de esta cámara, fueron modificados por la colegisladora, a fin de determinar si los cambios propuestos por la misma resultan ser –o no- convenientes.

⁴ El método sistemático parte de considerar al derecho como un sistema de normas relacionadas 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; el método teleológico implica un análisis detallado de relaciones entre fines y medios, así como de los conceptos vinculados de voluntad, intención, necesidad práctica y fin. Este método está orientado tanto a la consecución del objetivo concreto/particular, como al de los fines racionales prescritos por el ordenamiento jurídico vigente. Ver: ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Ed. Palestra. Trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo. Lima, Perú. 2007. Pág. 331-336; 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 Luís. *Interpretación constitucional*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1993. Pág. 215-217.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

1. Sobre la denominación de la ley

La Cámara de Diputados propuso modificar la denominación de la ley, para pasar a llamarse Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura. Respecto de esa propuesta, la colegisladora coincidió en sus términos con la misma.

2. Sobre las disposiciones relativas al objeto, naturaleza y ámbito de aplicación de la ley (Artículo 1o)

Con el propósito de presentar con claridad las modificaciones planteadas por la colegisladora al texto del artículo 1o que esta Cámara de Diputados aprobó, se presenta el siguiente cuadro en el que aparecen ambos textos, de manera que puedan cotejarse:

Texto aprobado en Cámara de Diputados (13-12-2012)	Texto aprobado por la Cámara de Senadores (24-04-13)
Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto la prevención, sanción y erradicación de la tortura. Sus disposiciones se aplicarán en todo el territorio nacional en Materia de Fuero Federal y en el Distrito Federal en Materia de Fuero Común.	Artículo 1o. La presente Ley tiene por objeto la prevención, sanción y erradicación de la tortura. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en Materia de Fuero Federal.

Respecto de este artículo, la colegisladora coincide con el objeto material de la misma, es decir, con la expresión *“La presente Ley tiene por objeto la prevención, sanción y erradicación de la tortura (...)”*.

En cuanto al ámbito de aplicación espacial, la colegisladora presenta una propuesta de modificación, la cual consideramos pertinente en tanto que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura mantiene una expresión anacrónica en razón de que su expedición (en 1994) fue anterior a la del

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

Código Penal para el Distrito Federal, que se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2002 y que actualmente tipifica el delito de tortura en su Título Décimo, denominado “Delitos contra la Dignidad de las Personas”, Capítulo II, titulado “Tortura”, que comprende los artículos 206 Bis al 206 Quinquies.

En razón de lo anterior, no resulta justificable seguir manteniendo en el articulado de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la referencia al Distrito Federal como espacio de aplicación de la ley en materia del fuero común.

Ahora bien, las y los integrantes de esta Comisión no coincidimos con el planteamiento hecho por algunos senadores, en el sentido de que existe un problema de competencia por jurisdicción. Lo anterior porque interpretando de forma sistemática el ordenamiento jurídico del Distrito Federal, tenemos que su Estatuto de Gobierno otorga a la Asamblea Legislativa, la facultad de legislar en materia penal (Artículo 42, fracción XII), por tanto, ésta se encuentra en aptitud legal de emitir un Código Penal local, en el cual, ciertamente puede (como ya acontece) contemplarse el delito de tortura. En este sentido, claramente se encuentra determinada la competencia de la autoridad local del Distrito Federal, sin que la actual referencia en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la tortura sea óbice para ello. Tan es así, que la vigencia de ambos ordenamientos en el rubro que se analiza, no ha sido objeto de controversia legal ni de imputación por parte de los operadores jurídicos.

No obstante ello y en aras de adecuar la legislación a las condiciones contemporáneas, coincidimos en que el artículo 1o de la ley bajo estudio debe de ser actualizado atento a la existencia hoy día de un Código Penal para el Distrito Federal, que tipifica el delito de tortura. Por tanto, convenimos con la propuesta planteada por la colegisladora.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

3. Sobre el artículo 2o

Nuevamente para efectos de cotejo se presentan en el cuadro siguiente los textos que fueron aprobados por la colegisladora y esta Cámara de diputados respecto del artículo 2o.

Texto aprobado en Cámara de Diputados (13-12-2012)	Texto aprobado por la Cámara de Senadores (24-04-13)
<p>Artículo 2o. Los órganos dependientes del Ejecutivo Federal relacionados con la procuración de justicia y seguridad pública, en los términos de los artículos 1 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los órganos encargados de la seguridad nacional, de conformidad con las leyes respectivas, llevarán a cabo programas permanentes y establecerán procedimientos para:</p> <p>I. La orientación y asistencia a la población con la finalidad de vigilar la exacta observancia de los derechos humanos, de aquellas personas involucradas en la comisión de algún ilícito penal.</p> <p>II. La organización de cursos de capacitación de su personal para garantizar el pleno respeto de los</p>	<p>Artículo 2o. Los órganos dependientes del Ejecutivo Federal relacionados con la procuración de justicia y seguridad pública, en los términos de los artículos 1 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los órganos encargados de la seguridad nacional, de conformidad con las leyes respectivas, llevarán a cabo programas permanentes y establecerán procedimientos para:</p> <p>I. La orientación y asistencia a la población con la finalidad de vigilar la exacta observancia de los derechos humanos, de aquellas personas involucradas en la comisión de algún ilícito penal.</p> <p>II. La organización de cursos de capacitación de su personal para garantizar el pleno respeto de los</p>

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

<p>derechos humanos.</p> <p>III. La profesionalización de las instituciones de seguridad pública en una cultura de respeto a los derechos humanos.</p> <p>IV. La profesionalización de todos los servidores públicos que participan en la custodia y tratamiento de toda persona sometida a arresto, detención o prisión.</p> <p>V. Prohibir el empleo de la tortura hacia toda persona sometida a arresto, detención, prisión o cualquier otra medida.</p>	<p>derechos humanos.</p> <p>III. La profesionalización de las instituciones de seguridad pública en una cultura de respeto a los derechos humanos.</p> <p>IV. La profesionalización de todos los servidores públicos que participan en la custodia y tratamiento de toda persona sometida a arresto, detención o prisión.</p> <p>V. Prohibir el empleo de la tortura hacia toda persona sometida a arresto, detención, prisión o cualquier otra medida.</p>
--	--

Como puede advertirse, la colegisladora coincide en su totalidad con la propuesta de modificación aprobada en esta Cámara de Diputados.

Sin embargo, no debe omitirse señalar que la expresión “cualquier otra medida” prevista en la fracción V, fue objeto de debate en la Cámara de Senadores, por lo que se estima resulta ilustrativo traer a este dictamen el análisis que sobre el particular se realizó en dicha cámara, en los términos siguientes:

“... la expresión “cualquier otra medida”, se entiende... cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, internamiento o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por una autoridad judicial o administrativa o por cualquier otra autoridad, o la que se lleve a cabo sin orden de autoridad, ya sea en una institución pública o privada...”

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

Esta Comisión coincide en mantener la inclusión de “cualquier otra medida” debido a que se han acreditado casos de tortura en actuaciones de la autoridad que van más allá del arresto, detención y prisión, explícitamente considerados en la ley bajo análisis.

Estas medidas deben incluir aquellas que realizan actualmente las autoridades facultadas en materia migratoria: Policía Federal (bajo el mando de la Comisión Nacional de Seguridad) y el Instituto Nacional de Migración. Asimismo, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, mismas que por sus atribuciones legales, tienen un trato cotidiano con personas extranjeras y migrantes.

No escapa a la consideración de esta Comisión que desde hace tiempo ha habido múltiples denuncias de tortura por parte de algunos agentes migratorios, principalmente a personas inmigrantes y transmigrantes provenientes de Centro y Sudamérica. Inclusive, el “alojamiento” en estaciones migratorias, en ocasiones por periodos mayores a 60 días, ha sido denunciada por diversas organizaciones sociales (*Sin Fronteras*, *I(dh)eas*, *Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova*, *International Detention Coalition*, entre otras) como propiciatoria de esta práctica.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a su vez, ha acreditado diversas violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes, tal como puede advertirse, por ejemplo, en las Recomendaciones 36/2013, 54/2012 y 57/2012, por citar las más recientes.

Por otro lado, cabe destacar que el recientemente aprobado Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación) prevé innovaciones en el sistema penal, tales como la prisión preventiva oficiosa, las medidas de apremio o de seguridad durante las audiencias, medidas de protección, providencias precautorias y

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

medidas cautelares, todas ellas susceptibles de implicar una restricción legal a los derechos y libertades con arreglo a la Constitución, por lo que es de suma importancia preservar la prohibición de la tortura para todos los órganos dependientes del Ejecutivo Federal encargados de seguridad y justicia, de tal manera que se contemple cualquier medida en la legislación vigente al momento de la aplicación de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Como puede apreciarse, la propuesta de modificación al artículo 2, en su fracción V y, en todas las demás hipótesis, se inspira en el deber ineludible de maximizar el contenido material de los derechos humanos a la luz del artículo 1o Constitucional. Sirvan, además, las consideraciones anteriores que hemos expuesto como ratio legis para los operadores jurídicos al momento de aplicar esta disposición, misma que consideramos de gran importancia.

4. Sobre la adición del artículo 2o Bis referente a las visitas y supervisiones de la CNDH a los centros que integran el sistema penitenciario y de readaptación social.

Siguiendo el esquema de cotejo planteado en este dictamen, se presenta el siguiente cuadro:

Texto aprobado en Cámara de Diputados (13-12-2012)	Texto aprobado por la Cámara de Senadores (24-04-13)
Artículo 2o. Bis.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano constitucional autónomo y protector de los derechos humanos en el país, podrá realizar las visitas y supervisiones que considere pertinentes a fin de denunciar y evitar los actos de tortura en el sistema	Artículo 2o. Bis.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano constitucional autónomo y protector de los derechos humanos en el país, podrá realizar las visitas y supervisiones que considere pertinentes a fin de denunciar y evitar los actos de tortura en el sistema

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

penitenciario y de readaptación social del país, así como en los órganos dependientes del Ejecutivo Federal encargados de la procuración de justicia.	penitenciario y de readaptación social del país, así como en los órganos dependientes del Ejecutivo Federal encargados de la procuración de justicia.
---	---

En lo concerniente a este artículo, la colegisladora comparte en sus términos la propuesta que le fue remitida por la Cámara de Diputados. La Comisión de Derechos Humanos, fundada en el artículo 93, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, estima pertinente realizar una mínima corrección que demanda el buen uso del lenguaje y la claridad de los decretos y que, en ningún modo modifican el sentido de lo aprobado. De este modo, se incluye el artículo “los” para así utilizar correctamente la denominación de “Comisión Nacional de los Derechos Humanos.”

5. Sobre el artículo 3o relativo a la descripción de los elementos que integran el tipo penal del delito de tortura

Para los efectos antes señalados, se presentan los textos relativos a este artículo 3o en el siguiente cuadro comparativo:

Texto aprobado en Cámara de Diputados (13-12-2012)	Texto aprobado por la Cámara de Senadores (24-04-13)
Artículo 3o.- Se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá	Artículo 3o.- Comete el delito de tortura el servidor público que, intencionalmente, realiza cualquier acto u omisión por el cual se inflija a una persona sufrimiento físico o mental , con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

<p>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.</p> <p>Los delitos previstos en esta Ley se investigarán y perseguirán de oficio.</p>	<p>cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de cualquier acto u omisión tendiente a disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o mental, aunque no le cause dolor físico o angustia psíquica.</p> <p>No se considerarán como tortura, las molestias o penalidades que sean únicamente consecuencia de medidas legales impuestas por autoridad competente, o las inherentes a éstas, o de actos legítimos de autoridad, siempre que éstos no incluyan la realización de actos prohibidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o por esta Ley.</p> <p>Los delitos previstos en esta Ley se investigarán y perseguirán de oficio.</p>
---	---

Como es fácil de advertir, el artículo en cuestión fue modificado estructuralmente por la Cámara de Senadores. Para determinar sobre la viabilidad o no de esa propuesta, se presenta el análisis de cada uno de los párrafos que integran dicho artículo 3o.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

a. Consideraciones respecto del primer párrafo

El Senado modifica la definición que de la tortura planteó esta cámara, más no así su contenido material o substancial.

La Cámara de Diputados, al aprobar el 13 de diciembre de 2012 la Minuta –con modificaciones- a la que recae el presente dictamen –también con modificaciones del Senado- tuvo a bien consignar dentro del artículo 3o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la definición que para tal delito prevé la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura –de la que México es Estado parte- por ser el instrumento jurídico internacional que en mejores términos la define al utilizar una descripción maximizadora que no contempla el calificativo de “graves” a los dolores o sufrimientos ocasionados por los actos de tortura, situación que otros instrumentos internacionales sí determinan como requisito para que se configure el tipo penal correspondiente.

Así, a mayor abundamiento, en la definición dada por la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la tortura, se elimina el elemento de “sufrimiento grave” que sí está presente en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, además, el objeto o fin de la conducta se amplía a fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin.

La Cámara de Senadores en lo general ha coincidido en su proyecto con la justificación dada por la Cámara de Diputados al elegir como definición del tipo penal la prevista en la Convención Interamericana de referencia. No obstante, acorde con los principios de estricta legalidad, taxatividad y plenitud hermética que deben de ser observados, el Senado ha propuesto modificaciones de redacción, las cuales son:

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

i. En cuanto a la definición del tipo penal:

El Senado propone “comenzar la descripción típica con la conjugación en presente de la tercera persona del verbo “Cometer”, para explicitar que el delito de tortura lo constituye la realización de la hipótesis conductual que le sucede al verbo, además de la calidad del sujeto activo, siendo ésta la de un servidor público.”

Respecto de este punto, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados manifiesta su coincidencia, toda vez que nuestro derecho penal garantista lo que juzga es precisamente la conducta, ya sea por acción u omisión. Redactar el tipo penal de la manera propuesta por la colegisladora cubre esa exigencia jurídica.

ii. Modificar la palabra “*métodos*” por la de “*cualquier acto*”

El Senado señala que: *“la expresión “método” parece estar más bien ligada a formas de hacer del ser humano o a la organización que la persona pueda tener al hacer algo, y parece poco recomendable que se sancione al sujeto activo por considerarlo “metódico”, es decir ordenado y escrupuloso en el desarrollo de la tortura.”* Lo anterior considerando que el Real Diccionario de la Lengua Española determina que la palabra “**método**” significa:

- *m. Modo de decir o hacer con orden.*
- *m. Modo de obrar o proceder, hábito o costumbre que cada uno tiene y observa.*
- *m. Obra que enseña los elementos de una ciencia o arte.*
- *m. Fil. Procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla.*

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

Ante ello, se propone el empleo de la palabra “acto” que significa según el mismo diccionario:

- *m. acción (ejercicio de la posibilidad de hacer).*
- *m. acción (resultado de hacer).*
- *m. Celebración pública o solemne. Salón de actos.*
- *m. Cada una de las partes principales en que se pueden dividir las obras escénicas. Pieza, comedia, drama en dos actos.*
- *m. Disposición legal.*
- *m. Concentración del ánimo en un sentimiento o disposición. Acto de fe, de adoración, de humildad, de contrición.*

(...)

En este orden de ideas, la colegisladora argumenta que las dos primeras acepciones previstas en el diccionario relativas a “el ejercicio de la posibilidad de hacer” y “el resultado de hacer”, se refieren a conductas que no necesitan mayor demostración que el hecho de serlo. Por lo que la incorporación de un elemento objetivo “conducta” que no requiera la comprobación de que se llevó a cabo de una manera ordenada o metódica se considera más afortunada para la tipificación de una conducta específica por parte del Ministerio Público.

Esta Cámara de Diputados, en su función de cámara revisora, no ve objeción alguna en que sea sustituida la expresión “método” por “acto” pues se comprende que la substitución de palabras no repercute negativamente en el bien jurídico que se pretende tutelar y, por el contrario, se estima que, de acuerdo con lo señalado por la colegisladora, sí abona a la claridad de la norma.

iii. Sobre la adición del término omisión:

Ahora bien, siguiendo con el análisis de la descripción típica del delito de tortura propuesto por la Cámara de Senadores, la misma pretende adicionar al elemento objetivo conducta, el término “omisión”; como una inactividad o abstención voluntaria, debido a que la omisión de la realización de ciertas

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

conductas puede también ser constitutiva del delito de tortura, tal es el caso – sólo ejemplificativamente- de proveer de agua o comida a una persona.

La Comisión de Derechos Humanos comparte plenamente la propuesta realizada por el Senado y aplaude el análisis que hace respecto de las conductas por omisión que pueden derivar en actos constitutivos de tortura.

iv. Sobre el empleo de la categoría gramatical singular

La colegisladora propone adicionalmente utilizar el singular, en lugar del plural, en la expresión “inflija a una persona sufrimiento físico o mental” para aclarar que no se necesitan diversos sufrimientos físicos o mentales.

En el mismo sentido, la Comisión de Derechos humanos comparte esta interpretación maximizadora de los derechos humanos.

v. Sobre la adición de la expresión disminuir

La Cámara de Senadores propone incluir en el tipo penal de tortura, la expresión “disminuir” tratándose de la personalidad de la víctima o de sus capacidades físicas o mentales, ya que de no hacerlo, únicamente se actualizaría la hipótesis normativa si la efectividad del método empleado fuera de tal magnitud que anulara por completo su personalidad o sus capacidades físicas o mentales.

En una interpretación maximizadora sobre los derechos humanos hecha por la colegisladora, la Comisión de Derechos Humanos considera acertada su propuesta de modificación.

Conforme a lo anotado, el Senado propone para el primer párrafo del artículo 3o la siguiente redacción:

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

“Comete el delito de tortura el servidor público que, intencionalmente, realiza cualquier acto u omisión por el cual se inflija a una persona sufrimiento físico o mental, 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 cualquier acto u omisión tendiente a disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o mental, aunque no le cause dolor físico o angustia psíquica.”

Respecto de este primer párrafo es importante aclarar que en el proyecto de decreto recibido en Cámara de diputados (15-octubre-2013) el texto del primer párrafo comienza *“Comete el delito de tortura el servidor público que, intencionalmente, **realiza** cualquier acto u omisión...”* más sin embargo, en el dictamen elaborado por las “Comisiones Unidas de Derechos humanos y de Estudios Legislativos, primera” del Senado de la República se lee que la redacción propuesta para este primer párrafo es *“Comete el delito de tortura el servidor público que, intencionalmente **realice** cualquier acto u omisión...”* La Comisión de Derechos Humanos, fundada en el artículo 93, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, estima pertinente realizar una corrección que demanda el buen uso del lenguaje y la claridad de los decretos y que, en ningún modo modifican el sentido de lo aprobado. De este modo, se considera que es más correcto el empleo de la expresión “realice” por “realiza”.

b. Consideraciones respecto del segundo párrafo del artículo 3o

El Senado pretende adicionar un segundo párrafo al artículo 3o de la ley en cuestión, en el cual se señalan ciertos supuestos en los que no se considerará configurado el delito de tortura. Para tal efecto el Senado argumenta:

“Atendiendo a los Principios de Estricta Legalidad, Taxatividad y Plenitud Hermética, de los cuales ya hemos dado cuenta en estas consideraciones, afirmamos que es necesario incluir un segundo párrafo al artículo tercero que

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

explícite qué conductas no constituyen tortura, ya que se derivan únicamente de actos legítimos de autoridad..."

Para sustentar su posición con relación a los actos legítimos de autoridad, la colegisladora cita diversas tesis del Poder Judicial de la Federación en las que se da cuenta de la potestad punitiva del Estado, incluso, tratándose de materia administrativa.

En ese tenor, el Senado cita el siguiente criterio:

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. **En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.** Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.”⁵

Además, el Senado cita la siguiente jurisprudencia:

“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se

⁵ Tesis: P./J. 99/2006. Pleno. 9ª época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006. Jurisprudencial (Constitucional – Administrativa) Pág. 1565.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

*manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, **toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.**"⁶*

Con estos dos criterios judiciales, el Senado de la República busca justificar la potestad punitiva del Estado.

Debemos señalar que cuando fue discutida esta minuta por primera vez en la Comisión de Derechos Humanos, existieron fuertes oposiciones a la inclusión de la disposición que ahora propone incorporar el Senado, por considerar que la misma resultaba ser limitativa en la tutela de los derechos humanos. Para precisar sobre esto, conviene citar las consideraciones referidas en el dictamen que esta Cámara de Diputados votó el pasado 13 de diciembre de 2012, en las cuales se precisó:

“Asimismo, esta dictaminadora propone derogar en la definición de esta conducta antijurídica el texto del segundo párrafo inserto en el artículo 2 de la Ley en vigor, que reza:

“No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.”

⁶ Tesis: P./J. 100/2006. Pleno. 9ª época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006. Jurisprudencial (Constitucional, Administrativa) Pág. 1667.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

Lo anterior no implica que esta comisión no reconozca la aplicación de la convenciones que se han citado, ya que las mismas en su carácter de normas integrantes de la Ley Suprema de la Unión son vinculantes para todas las autoridades públicas, máxime con la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011.

No obstante, el motivo que conlleva a esta colegisladora a la supresión del párrafo que se analiza, obedece a que el mismo no especifica cuándo las autoridades pueden actuar sin cometer un abuso de la fuerza pública y por ello, esta comisión ha optado por su derogación en aras de evitar el exceso en el uso de la misma, teniendo presente que el párrafo correlativo de las convenciones tienen plena aplicación en nuestro país, para lo cual habrá de prevalecer su aplicación integral con los diversos protocolos en la materia. Otro motivo para derogar el párrafo que se analiza corresponde a la consideración de que para esta dictaminadora la ley ha de establecer los supuestos que constituyen la comisión del delito de tortura, dicho en otras palabras, ha de decir el cómo se lleva a cabo y no ha de expresar el cómo no se comete.”

Respecto de la consideración precedente que en su momento fue defendida por la Comisión de Derechos Humanos, cabe reiterar que dejar ese segundo párrafo en la forma en que antes se encontraba previsto, se estima resultaría en una peligrosa herramienta susceptible de ser empleada por servidores públicos para justificar la comisión de actos de tortura. Esta situación ha sido prevista por el Senado, que ha sabido compatibilizar el legítimo empleo de la potestad punitiva del Estado y para ello, ha propuesto una redacción alternativa que es la siguiente:

Texto vigente	Texto aprobado por la Cámara de Senadores (24-04-13)
<p>Artículo 3o.- ...</p> <p>No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.</p>	<p>Artículo 3o.- ...</p> <p>No se considerarán como tortura, las molestias o penalidades que sean únicamente consecuencia de medidas legales impuestas por autoridad competente, o las inherentes a éstas, o de actos legítimos de autoridad, siempre que</p>

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

<p>Los delitos previstos en esta Ley se investigarán y perseguirán de oficio.</p>	<p>estos no incluyan la realización de actos prohibidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o por esta Ley.</p> <p>Los delitos previstos en esta Ley se investigarán y perseguirán de oficio.</p>
---	---

La propuesta planteada por el Senado resulta compatible con la tutela de los derechos humanos, puesto que en su descripción normativa se incluye un control objetivo que evitará el uso indiscriminado de esta figura (la potestad punitiva del Estado) para justificar violaciones a los derechos humanos. De este modo, las molestias o penalidad que sean impuestas como consecuencia de medidas legales deberán de resultar compatibles con las obligaciones que imponen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y la propia Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

De ese modo, esta propuesta no resulta contraria a las motivaciones que en su momento tuvo la Comisión de Derechos Humanos para suprimir esta disposición relativa a la potestad punitiva del Estado. Como se recordará, la razón que nos guió a tal supresión fue maximizar los derechos humanos evitando excluyentes en las que pudieran ampararse actos de autoridad que constituyesen formas de tortura. La propuesta que nos plantea el Senado excluye ese temor, ya que sujeta la actuación de las autoridades a la ley, la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en los cuales, toda forma de tortura se encuentra prohibida. Por estas razones, coincidimos con la propuesta que nos plantea la Cámara de Senadores.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

c. Consideraciones respecto del tercer párrafo del artículo 3o

Como es fácil advertir, el Senado no realiza modificación alguna a este párrafo coincidiendo con el texto de la minuta que le fue enviada.

6. Sobre el artículo 4o relativo a la determinación de la pena de tortura

Texto aprobado en Cámara de Diputados (13-12-2012)	Texto aprobado por la Cámara de Senadores (24-04-13)
<p>Artículo 4o.- A quien cometa el delito de tortura se aplicará prisión de siete a dieciséis años, de quinientos a mil días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de manera permanente. Para los efectos de la determinación de los días multa se estará a lo dispuesto en el artículo 29 del Código Penal Federal.</p>	<p>Artículo 4o.- A quien cometa el delito de tortura se le aplicará prisión de siete a dieciséis años, de quinientos a mil días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de manera permanente. Para los efectos de la determinación de los días multa se estará a lo dispuesto en el artículo 29 del Código Penal Federal.</p>

En esta disposición el Senado coincide en los términos que han sido planteados por la Cámara de Diputados, identifica un error lexicográfico de menor grado adicionando la palabra “le” entre las palabras “tortura” y “prisión”. La modificación es menor y sólo de redacción.

A propósito de este artículo se estima conveniente transcribir la consideración realizada por el Senado en razón de la importancia que reviste y que justifica la inhabilitación permanente de los servidores públicos que cometan este delito:

“Para esta Comisión, es relevante observar que los deberes éticos a los que se compromete un servidor público al ejercer su cargo, incrementan el juicio de

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

reproche que pudiera hacerse al momento de que éste eventualmente cometiera un ilícito penal, sobre todo, uno de la magnitud del daño que despliega el delito de tortura. En este sentido, nos parece que no pudiera ser castigado de la misma manera un sujeto activo que no tuviera la calidad de servidor público, con respecto del que si tiene esta calidad, a menos que el primero conociera de la calidad personal del segundo...”

7. Sobre hipótesis diversas para la determinación de las penas en el artículo 5o

A continuación se presenta en cuadro comparativo entre las disposiciones aprobadas en cada cámara con relación al artículo 5o de la ley que se reforma y adiciona.

Texto aprobado en Cámara de Diputados (13-12-2012)	Texto aprobado por la Cámara de Senadores (24-04-13)
<p>Artículo 5o.- Las penas previstas en el artículo anterior se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, con cualesquiera de las finalidades señaladas en el artículo 3o, instigue o induzca, compela, o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos, sean físicos o mentales; o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.</p> <p>Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado, inducido o autorizado,</p>	<p>Artículo 5o.- Las penas previstas en el artículo anterior se aplicarán al servidor público que pudiendo hacerlo, no evite que se cometa el delito de tortura; o al que autorice o tolere que un particular cometa alguna o algunas de las conductas descritas en el primer párrafo del artículo tercero de esta Ley.</p> <p>Será sancionado con las penas establecidas en el artículo anterior el particular con cualquier grado de</p>



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

<p>explícita o implícitamente por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos sean físicos o mentales a un detenido.</p>	<p>autoría o participación en el delito de tortura.</p> <p>En caso de que el servidor público no pudiera evitar la comisión del hecho de tortura, está obligado a denunciarlo a autoridad competente de inmediato; si no lo hiciere, se le impondrá una pena de uno a cinco años de prisión, de doscientos cincuenta a quinientos días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por dos tantos del lapso de privación de libertad impuesta.</p> <p>Sin perjuicio de lo establecido en esta Ley para el delito de tortura, también se aplicarán las reglas de autoría y participación establecidas en el Código Penal Federal.</p> <p>Las penas previstas para el delito de tortura se aumentarán hasta en una mitad en su mínimo y máximo cuando la tortura sea perpetrada como parte de un ataque generalizado o sistemático contra</p>
--	---

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

	<p>una población civil y con conocimiento de dicho ataque, y en este caso, el delito será imprescriptible.</p>
--	---

Sin entrar al estudio de fondo de la propuesta planteada por el Senado, esta Comisión de Derechos Humanos observa que en la propuesta de modificación planteada por el Senado existe un vicio de orden constitucional toda vez que el punto central o la “litis” sobre el que le correspondía pronunciarse a la Cámara Alta constituía el calificativo de “graves” a que aludían los dolores o sufrimientos referidos en el artículo 5º. Para esquematizar mejor esta situación, sírvase el presente cuadro:

Texto aprobado en Pleno del Senado (11-04-2012)	Texto aprobado en Cámara de Diputados (13-12-2012)	Texto aprobado por la Cámara de Senadores (24-04-2013)
<p>Artículo 5o. Las penas previstas en el artículo anterior se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, con cualesquiera de las finalidades señaladas en el artículo 3o, instigue o induzca, compela o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos <u>graves</u>, sean físicos o mentales; o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.</p> <p>Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado, inducido o autorizado, explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos <u>graves</u> sean físicos o mentales a un</p>	<p>Artículo 5o.- Las penas previstas en el artículo anterior se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, con cualesquiera de las finalidades señaladas en el artículo 3o, instigue o induzca, compela, o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos, sean físicos o mentales; o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.</p> <p>Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado, inducido o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos sean físicos o mentales a un</p>	<p>Artículo 5o.- Las penas previstas en el artículo anterior se aplicarán al servidor público que pudiendo hacerlo, no evite que se cometa el delito de tortura; o al que autorice o tolere que un particular cometa alguna o algunas de las conductas descritas en el primer párrafo del artículo tercero de esta Ley.</p> <p>Será sancionado con las penas establecidas en el artículo anterior el particular con cualquier grado de autoría o participación en el delito de tortura.</p>



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

detenido.	detenido.	<p>En caso de que el servidor público no pudiera evitar la comisión del hecho de tortura, está obligado a denunciarlo a autoridad competente de inmediato; si no lo hiciera, se le impondrá una pena de uno a cinco años de prisión, de doscientos cincuenta a quinientos días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por dos tantos del lapso de privación de libertad impuesta.</p> <p>Sin perjuicio de lo establecido en esta Ley para el delito de tortura, también se aplicarán las reglas de autoría y participación establecidas en el Código Penal Federal.</p> <p>Las penas previstas para el delito de tortura se aumentarán hasta en una mitad en su mínimo y máximo cuando la tortura sea perpetrada como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, y en este caso, el delito será imprescriptible.</p>
<p>Nota 1. El sobresaltado en negritas indica las modificaciones realizadas por el Senado al texto vigente.</p> <p>Nota 2. El subrayado ha sido realizado por esta Comisión de Derechos Humanos para enfatizar el elemento modificado en el texto aprobado el 13/12/2012.</p>		

Al iniciar nuestro estudio sobre las modificaciones planteadas por la colegisladora señalamos que nuestro análisis constataría sí las

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

modificaciones propuestas resultan ser o no acordes con las exigencias que nuestra constitución y el derecho internacional de los derechos humanos imponen. Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delinea en su artículo 72 el proceso legislativo, el cual, en su fracción E. indica:

“Artículo 72. ...

De la A a la D. ...

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados....

De la F a la I ...”

Consecuentemente, a la Cámara de Senadores, como Cámara de Origen correspondía únicamente pronunciarse sobre las modificaciones realizadas por la Cámara revisora. El Senado, mantiene en su propuesta nuestra consideración de que los dolores o sufrimientos no tengan el calificativo de “graves” más sin embargo introduce terceros elementos no vinculados a la “litis” central (el calificativo de graves) siendo, en este sentido transgredido el límite constitucional señalado por la fracción E del artículo 72 constitucional.

En consecuencia, sin entrar al estudio de fondo, cabe concluir que la propuesta se encuentra viciada por lo que el presente dictamen no la incluirá, sujetándose a lo dispuesto por la fracción E del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. Sobre las excluyentes de responsabilidad previstas en el artículo 6o

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

Para los efectos que ha sido anotados, se presenta el siguiente cuadro comparativo.

Texto aprobado en Cámara de Diputados (13-12-2012)	Texto propuesto por la Cámara de Senadores (24-04-13)
<p>Artículo 6o.- No se considerarán como causas excluyentes de responsabilidad del delito de tortura el que se invoquen o existan situaciones excepcionales, incluyéndose los supuestos previstos en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su respectiva ley reglamentaria.</p>	<p>Artículo 6o.- No se considerarán como causas excluyentes de responsabilidad del delito de tortura el que se invoquen o existan situaciones excepcionales, incluyéndose los supuestos previstos en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su respectiva ley reglamentaria. Tampoco podrá invocarse como justificación la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad.</p>

El Senado argumenta que en un delito tan gravoso como la tortura no puede alegarse la obediencia debida como justificación para cometer dicha conducta. La Comisión de Derechos humanos de la Cámara de Diputados no ve objeción en la re-inclusión de tal propuesta por el Senado (esta previsión ya había sido señalada por el Senado en su dictamen aprobado el 11-04-2012), en particular, tratándose de un delito como la tortura en el que pueden existir diversas ocasiones para que la conducta u omisión de subordinados puedan encuadrarse en la comisión del delito de tortura por mandato de sus superiores jerárquicos. Cabe precisar que esta Comisión de Derechos Humanos considera incluida esta medida dentro de la disposición que nos remite al artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

Mexicanos, sin embargo, se estima que en nada altera el sentido de la reforma volver a incluir esta disposición.

9. Sobre las disposiciones transitorias

En este rubro no existe ninguna modificación por parte del Senado, coincidiendo en sus términos con la propuesta que en su momento le fue remitida por la Cámara de Diputados.

IV. Conclusiones

Uno. De un análisis integral, sistémico y funcional a la propuesta planteada por la Cámara de Senadores, se desprende que las propuestas de modificación remitidas por la Cámara de Origen resultan ser acordes tanto con nuestro ordenamiento jurídico nacional, como con los objetivos que guían la labor de ambas Cámaras en la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, siempre orientadas por el principio de máxima protección al ser humano. En consecuencia, la Comisión de Derechos Humanos manifiesta su conformidad con la propuesta remitida por el Senado en su generalidad.

Dos. Respecto de las modificaciones planteadas para el artículo 5o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, que cambia su denominación a “Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura” se advierte un vicio de carácter constitucional en su proceso legislativo por lo que debe procesarse conforme a lo indicado por el artículo 72, fracción E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todos los argumentos antes señalados la Comisión de Derechos Humanos, somete a la consideración de la Honorable Asamblea de la Cámara de Diputados y para los efectos del artículo 72 constitucional, el siguiente:

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA.

Artículo único: Se **reforman** los artículos 1o, 2o, 3o, 4o y 6o; se **adiciona** el artículo 2o Bis a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; y se modifica su denominación para quedar como siguen:

LEY FEDERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA TORTURA

Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto la prevención, sanción y erradicación de la tortura. **Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en Materia de Fuero Federal.**

Artículo 2o.- Los órganos dependientes del Ejecutivo Federal relacionados con la procuración de justicia y seguridad pública, en los términos de los artículos 1 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los órganos encargados de la seguridad nacional, de conformidad con las leyes respectivas, llevarán a cabo programas permanentes y establecerán procedimientos para:

I.- La orientación y asistencia a la población con la finalidad de vigilar la exacta observancia de **los derechos humanos**, de aquellas personas involucradas en la comisión de algún ilícito penal.

II.- La organización de cursos de capacitación de su personal para **garantizar el pleno** respeto de los derechos humanos.

III.- La profesionalización **de las instituciones de seguridad pública en una cultura de respeto a los derechos humanos.**

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

IV.- La profesionalización de **todos** los servidores públicos que participan en la custodia y tratamiento de toda persona sometida a arresto, detención o prisión.

V.- Prohibir el empleo de la tortura hacia toda persona sometida a arresto, detención, prisión o cualquier otra medida.

Artículo 2o. Bis.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como órgano constitucional autónomo y protector de los derechos humanos en el país, podrá realizar las visitas y supervisiones que considere pertinentes a fin de denunciar y evitar los actos de tortura en el sistema penitenciario y de readaptación social del país, así como en los órganos dependientes del Ejecutivo Federal encargados de la procuración de justicia.

Artículo 3o.- Comete el delito de tortura el servidor público que, intencionalmente, realice cualquier acto u omisión por el cual se inflija a una persona sufrimiento físico o mental, 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 cualquier acto u omisión tendiente a disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o mental, aunque no le cause dolor físico o angustia psíquica.

No se considerarán como tortura, las molestias o penalidades que sean únicamente consecuencia de medidas legales impuestas por autoridad competente, o las inherentes a éstas, o de actos legítimos de autoridad, siempre que éstos no incluyan la realización de actos prohibidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o por esta Ley.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y por el que se modifica su denominación para quedar como Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

Los delitos previstos en esta Ley se investigarán y perseguirán de oficio.

Artículo 4o.- A quien cometa el delito de tortura se le aplicará prisión de **siete a dieciséis años, de quinientos a mil días multa** e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos **de manera permanente**. Para los efectos de la determinación de los días multa se estará a lo dispuesto en el artículo 29 del Código Penal **Federal**.

Artículo 6o.- No se considerarán como causas excluyentes de responsabilidad del delito de tortura el que se invoquen o existan situaciones excepcionales, **incluyéndose los supuestos previstos en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su respectiva ley reglamentaria**. Tampoco podrá invocarse como justificación la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan o contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 28 días del mes de julio de 2014.