

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 2o DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 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 dictamen al tenor de lo siguiente:

I. Antecedentes

A. En sesión celebrada el 3 de julio de 2014, el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II y se adiciona la fracción V al artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, en adelante LFPST.

B. En la misma fecha la Vice Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente turnó la iniciativa de referencia a la Comisión de Derechos Humanos para su dictamen, siendo recibida en esta Comisión el 10 de julio de 2014.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

II. Contenido de la iniciativa

El diputado iniciante propone reformar la fracción II del artículo 2o de la LFPST y adicionar una fracción V al mismo dispositivo para quedar de la siguiente manera:

ARTICULO 2o.- Los órganos dependientes del Ejecutivo Federal relacionados con la procuración de justicia llevarán a cabo programas permanentes y establecerán procedimientos para:

I...

II. La organización de cursos de capacitación de su personal para fomentar el respeto de los derechos humanos, **estos cursos serán impartidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos o en su caso la Comisión Nacional de Derechos Humanos contribuirá a la preparación y revisión de programas y materiales de capacitación, así como supervisar y evaluar la efectividad de dichos programas.**

III a IV.

V. Establecer campañas que transmitan con regularidad el mensaje de que la tortura no es aceptable en ningún caso, y que las personas privadas de su libertad merecen un trato humano.

El diputado iniciante sustenta su propuesta con los siguientes argumentos:

A. Alude a la trascendencia que ha tenido el tema de la tortura desde el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, que señala converge con las prevenciones el Derecho Internacional Humanitario, de forma que su prohibición está contenida en diversos instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

B. Indica que para la correcta aplicación de las normas de derechos humanos en materia de tortura deben observarse tres aspectos: “prevención, cumplimiento y sanción, reparación”.

Considerando dichas perspectivas refiere que su iniciativa se inserta en el ámbito de la prevención de la tortura y para ello precisa que conforme al artículo 2, párrafo 1, de la Convención contra la Tortura, se obliga a los Estados a tomar “medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura”, que deben incluir “...aspectos como la capacitación de personal policial y de seguridad, la elaboración de lineamientos precisos acerca del trato adecuado a las personas privadas de la libertad, la instauración de mecanismos de control y supervisión de sistemas efectivos para estudiar las quejas relativas a malos tratos.”

C. El iniciante refiere que el ex relator especial sobre la tortura de las Naciones Unidas¹ califica tal delito como “la más íntima de las violaciones de derechos humanos, puesto que tiene lugar en el aislamiento y, muy a menudo, la inflige un torturador al que la víctima nunca llega a conocer”. También precisa que el relator Juan E. Méndez en su reciente visita a México señaló que la tortura en nuestro país ha adquirido un estado de situación generalizada en las instituciones de seguridad.² Otra base de datos a la que alude el iniciante es la correspondiente a la encuesta mundial encargada a *Globescan* en la que se revela que de 21 países de todos los continentes, es en México y en Brasil donde las personas tienen más temor a ser torturadas.³

¹ El iniciante no cita la fuente de esa información.

² El iniciante no señala la fuente de su información.

³ El iniciante no cita la fuente de información.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

D. El iniciante precisa que la prohibición de la tortura alcanza el rango especial de regla “Jus Cogens”, esto es, según precisa “una norma imperativa” en el concierto internacional y con base en ello, apunta que “[...] Los estados son los responsables de garantizar los derechos de todos quienes se encuentren bajo su jurisdicción, de tal manera que [...] se comprometen a formar al personal encargado de hacer cumplir la ley y al personal médico, así como a otras personas que puedan intervenir en la custodia, en el interrogatorio o en el tratamiento de detenidos [...]”

E. En lo concerniente a las prevenciones que refieren sobre la capacitación de los elementos involucrados en las tareas de seguridad e impartición de justicia para evitar el uso de métodos de tortura o tratos inhumanos y degradantes, el iniciante señala los Principios de Paris, las observaciones del Consejo Asesor de Juristas del Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico, la Convención contra la Tortura y las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.

F. Indica el iniciante que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en adelante CNDH, puede “contribuir de manera importante a la impartición de esta capacitación mediante la elaboración de instrumentos de formación y la impartición de cursos de capacitación.”

III. Consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos

A. Generales.

En materia de derechos humanos existen tres obligaciones básicas para los Estados:

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

1. Respetar los derechos.
2. Garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción.
3. Adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos.

Bajo ese esquema, las obligaciones de respetar los derechos humanos y de garantizar su goce y ejercicio, constituyen el fundamento genérico de la protección de los derechos humanos.⁴

Así, la obligación de garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos implica "...el deber para los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos..."⁵

En este sentido, los Estados no sólo están obligados a no violentar los derechos humanos de toda persona sino también a velar porque tales derechos no sean vulnerados por parte de ningún otro sujeto, lo que acarrea el deber de prevención y, en su caso, el de investigación y sanción de las violaciones ocurridas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado:

Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a *prevenir*, investigar y

⁴ PINTO, Mónica. *Temas de derechos humanos*. Editores del Puerto. Buenos Aires, 2009. Pág. 47.

⁵ Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, No. 4, Párr. 166. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para *prevenir* la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.⁶

Además:

El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado. Pero sí es obvio, en cambio, que el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales que impunemente practican la tortura y el asesinato representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones a los derechos a la integridad física y a la vida, aún en el supuesto de que una persona dada no haya sufrido torturas o no haya sido ultimada, o si esos hechos no pueden demostrarse en el caso concreto.⁷

⁶ *Ibidem*. Párr. 172.

⁷ *Ibidem*. Párr. 174-175.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

He aquí el sentido y alcance del deber de prevención que debe guiar el proceder del Estado en tratándose de los derechos humanos.

Ciertamente, un Estado es responsable por incumplir sus deberes básicos no solamente cuando por su proceder vulnera un derecho humano, sino también cuando no realiza lo conducente para prevenir violaciones cometidas por agentes estatales o, incluso por particulares. En este último caso, es responsable cuando no despliega el aparato gubernamental para investigar y sancionar a los responsables.

En el caso de la tortura, se ha dicho repetidamente por esta Comisión de Derechos Humanos que constituye uno de los crímenes más graves que atenta contra la comunidad internacional en su conjunto, por lo que se le incluye como uno de los crímenes de lesa humanidad previstos en el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.⁸

Se ha dicho también que la prohibición de la tortura forma parte del “coto vedado” previsto en el artículo 29 constitucional en el que se determina que ésta previsión bajo ninguna circunstancia podrá ser objeto de restricción o de limitación alguna, aún y tratándose en los estados de excepción.

También se ha indicado que la prohibición de la tortura alcanza el grado más elevado al que una norma fundamental puede aspirar y es el de norma de *ius cogens*, es decir, una norma imperativa de derecho internacional general o como se indica en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, de la que México es Estado parte:

⁸ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Artículo 7. Numeral 1, inciso f).

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

[...] una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.”

Atento a lo anterior, resulta inaplazable el establecimiento de medidas que, adicionales a las que de hecho puedan estarse implementando, sean necesarias para coadyuvar a la prevención de actos de tortura en nuestro país.

Tal y como lo ha señalado el iniciante, en su reciente visita a México el Sr. Juan Méndez, Relator de la ONU sobre la tortura, concluyó que la tortura en nuestro país se ejerce en forma generalizada, especialmente en los casos de investigación de delincuencia organizada.⁹ A similares conclusiones han llegado organizaciones como Amnistía Internacional¹⁰ y Human Right Watch¹¹.

B. Consideraciones particulares.

Una vez indicado en el apartado anterior sobre la importancia de regular lo referente a la prevención de la tortura, resta determinar si las propuestas planteadas por el diputado iniciante resultan ser o no

⁹ UN. *Relator de la ONU llama al gobierno de México a combatir impunidad por casos de tortura*. Centro de Información de las Naciones Unidas. Nota de 03/mayo/2014, consultado online el 14/07/2014, disponible en: <http://www.cinu.mx/noticias/mexico/relator-de-la-onu-llama-al-gob-1/>

¹⁰ Véase: AI. *Informe 2013 Amnistía Internacional. El Estado de los derechos humanos en el mundo*. Pág. 228-233. Consultado en la página oficial de Amnistía Internacional el 14/07/2014, disponible en:

http://files.amnesty.org/air13/AmnestyInternational_AnnualReport2013_complete_es.pdf

¹¹ HRW. *Ni seguridad, ni derechos. Detención ilegal y desaparición forzada de seis civiles, Iguala, Guerrero*. Human Rights Watch. Consultado en la página oficial de HRW el 14/07/2014, disponible en: <http://www.hrw.org/reports/2011/11/09/neither-rights-nor-security-0>; Asimismo: Informe “Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada.” Human Rights Watch. Estados Unidos de América, 2013. Consultado en la página oficial de HRW el 14/07/2014, disponible en:

http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0213sp_ForUpload_0_0.pdf

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

convenientes tanto en su aspecto normativo como en su aspecto fáctico/procedimental.

1. Sobre la propuesta de reforma a la fracción II del artículo 2o de la LFPST.

El diputado iniciante propone la reforma de la fracción II del artículo 2o de la **LFPST**, a fin de establecer que los cursos de capacitación a los que hace referencia dicha disposición sean impartidos por la CNDH o bien, que ese organismo contribuya a la preparación y revisión de programas y materiales de capacitación.

El iniciante presenta la siguiente redacción:

II. La organización de cursos de capacitación de su personal para fomentar el respeto de los derechos humanos, **estos cursos serán impartidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos o en su caso la Comisión Nacional de Derechos Humanos contribuirá a la preparación y revisión de programas y materiales de capacitación, así como supervisar y evaluar la efectividad de dichos programas.**

Al respecto cabe señalar que, de aceptarse la modificación planteada, se desprenderían los siguientes operativos deónticos:¹²

a. Los órganos dependientes del Ejecutivo Federal relacionados con la procuración de justicia llevarán a cabo programas permanentes y establecerán procedimientos para la capacitación de su personal en el respeto a los derechos humanos. Estos cursos obligatoriamente (este es el operador bajo la forma de obligación) serán impartidos

¹² La lógica deóntica posibilita la reflexión sobre el empleo de los cuantificadores alguno, ninguno y todos para, por analogía, determinar la existencia de las modalidades posible, imposible y necesario, lo que lo hace deducir conceptos jurídicos deónticos como permitido, prohibido y obligatorio. En otras palabras, se trata de dar cuenta del funcionamiento lógico de los operadores obligatorio, prohibido y permitido como las variables que aparecen en conceptos normativos.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

por la CNDH, o bien, la CNDH contribuirá a la preparación y revisión de programas y materiales de capacitación, así como supervisará y evaluará la efectividad de dichos programas.

b. Bajo la forma del operativo deóntico de la permisión, el anterior enunciado puede expresarse así: no está permitido para quien no sea la CNDH impartir los cursos a que hace referencia la fracción II del artículo 2o de la **LFPST** o bien, contribuir a la preparación y revisión de programas y materiales de capacitación, así como supervisar y evaluar la efectividad de dichos programas.

c. Finalmente, el enunciado normativo anterior puede expresarse bajo el operador deóntico de la prohibición, esto es: está prohibido realizar lo dispuesto por el artículo 2o, fracción II, a quien no sea la CNDH.

Como puede apreciarse esta situación normativa comporta serias dificultades puesto que dentro del sistema mexicano se dispone de una amplia diversidad de organismos públicos y privados que podrían impartir los cursos de capacitación a los que hace referencia la fracción II del artículo 2o de la **LFPST** y, sin embargo, de aceptarse la propuesta normativa planteada por el iniciante, se reduciría el espectro únicamente a aquélla que imparta la CNDH.

Ciertamente, la CNDH es una institución a la que por su naturaleza corresponde ofrecer tal capacitación -véase el artículo 6o, fracciones VII y IX de la Ley de la CNDH-, sin embargo, existen otras entidades, organismos e instituciones como el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), las Oficinas especializadas de Naciones Unidas en México y las universidades públicas y privadas que pueden aportar mucho en tal renglón. En

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

razón de lo anterior, se considera resulta inconveniente la propuesta planteada por el iniciante en los términos en que aparece formulada.

2. Sobre la propuesta de adición de una fracción V al artículo 2o de la LFPST

Adicional a la reforma señalada en el inciso que antecede, el iniciante propone incorporar al texto del referido artículo 2o una disposición genérica dirigida al establecimiento de campañas que transmitan con regularidad el mensaje de prevención contra la tortura.

La modificación normativa que se plantea es la siguiente:

ARTICULO 2o.- Los órganos dependientes del Ejecutivo Federal relacionados con la procuración de justicia llevarán a cabo programas permanentes y establecerán procedimientos para:

De la I a la IV. ...

V. Establecer campañas que transmitan con regularidad el mensaje de que la tortura no es aceptable en ningún caso, y que las personas privadas de su libertad merecen un trato humano.

Al respecto, esta Comisión de Derechos Humanos reconoce la loable intención que guía la propuesta del diputado iniciante, sin embargo, tras un análisis sistemático y funcional del texto y del ordenamiento jurídico cuya reforma se plantea, se estima que dicha propuesta se encuentra ya prevista en el propio artículo que se propone modificar.

Lo anterior puede advertirse si se coteja la propuesta con las fracciones II y IV del mismo artículo. La *ratio iuris* que guía la adición es la de contar con previsiones normativas en materia de tortura

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

dirigidas a disminuir los actos que puedan configurar dicho delito por parte de los servidores públicos, incidiéndose así en el campo de la prevención, tal y como debe de ser con base en las obligaciones básicas de los Estados en materia de derechos humanos.

No obstante ello, esa razón jurídica encuentra ya disposiciones normativas en el propio artículo capaces de darle respuesta, tan es así que las fracciones II y IV del propio artículo 2o disponen “[...] *la organización de cursos de capacitación de su personal para fomentar el respeto de los derechos humanos*”, capacitación en la que va inmerso el respeto de la dignidad humana de toda persona en cualquier caso. Así como “[...] *la profesionalización de los servidores públicos que participan en la custodia y tratamiento de toda persona sometida a arresto, detención o prisión*”, previsión ésta que tiene el mismo objeto delimitado solamente a los casos de las personas bajo su custodia, ya sea por arresto, detención o prisión.

De este modo, se estima que la propuesta se encuentra ya prevista en la legislación, siendo innecesaria su inclusión.

Por todos los argumentos antes señalados, la Comisión de Derechos Humanos somete a la consideración de la Honorable Asamblea de la Cámara de Diputados el siguiente:

Acuerdo

Primero. Se desecha la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 2o de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, presentada por el diputado Ricardo Astudillo Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de febrero de 2015.