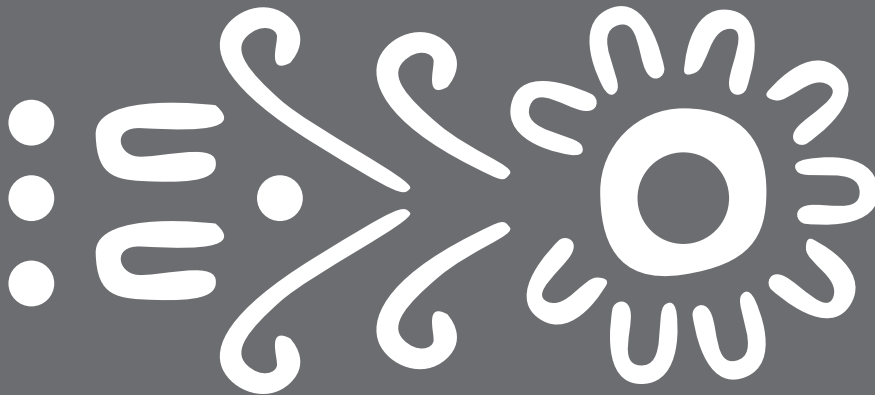


CASA EDITORIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
"ROSARIO IBARRA DE PIEDRA"

La aplicación del Protocolo de Estambul

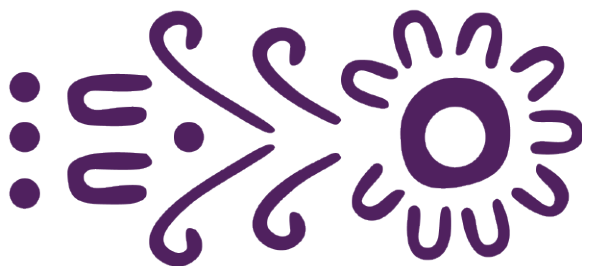
MIREYA **CASTAÑEDA HERNÁNDEZ**
MARÍA ELENA **LUGO GARFÍAS**



SERIE CUADERNOS DEL CENADEH "ROSARIO IBARRA DE PIEDRA"

La aplicación del Protocolo de Estambul

MIREYA CASTAÑEDA HERNÁNDEZ Y MARÍA ELENA LUGO GARFÍAS



MIREYA **CASTAÑEDA HERNÁNDEZ** Y **MARÍA ELENA LUGO GARFIAS**

Investigadoras en Derechos Humanos

Centro Nacional de Derechos Humanos

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Edición digital: diciembre, 2022

**D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, Ciudad de México.

Diseño y formación: Jessica Quiterio P.

Editado en México

PUBLICACIÓN GRATUITA
PROHIBIDA SU VENTA



La aplicación del Protocolo de Estambul

MIREYA CASTAÑEDA HERNÁNDEZ

MARÍA ELENA LUGO GARFIAS

- I. Introducción
- II. ¿Cuál es el concepto convencional de prohibición de tortura y malos tratos?
- III. ¿Qué dispone el protocolo facultativo a la convención contra la tortura?
- IV. ¿Cómo se ha constituido el mecanismo nacional de prevención de la tortura en México?
- V. Consideración final
- VI. Bibliografía
- VII. Actividades de aprendizaje

I. INTRODUCCIÓN¹

El tema que ocupa el presente análisis es la aplicación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el cual ha tenido una implementación en el ámbito nacional, desde la asignación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del Mecanismo Nacional de Prevención establecido en el tratado. De igual forma, en 2017,² se aprobó la legislación en la

¹ Una de las coautoras, la Dra. Mireya Castañeda, tuvo por tutor de tesis de Doctorado al Dr. Fernando Mariño Menéndez, quien fue Miembro del Comité de Tortura de (2001-2013), y presidente del mismo, participó de manera ardua para considerar la tortura como norma de *ius cogens*. Mariño Menéndez falleció el 14 de octubre de 2018 y el presente se le dedica con respeto y afecto., como también han dejado constancia en DÍAZ BARRADO, Castor Miguel, FERNANDEZ LIESA, Carlos, "In Memoria Fernando M. Mariño Menéndez", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 71, 2, 2019.

² *Diario Oficial* de la Federación del 26 de junio de 2017.



materia, que como se puede leer en su conjunto no está exenta de revisiones que permitan atender a cabalidad las obligaciones convencionales.

Vale la pena tener presente la reflexión de un autor dentro de las *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar sancionar la tortura en México*, que tuvo lugar en 2004, dos años después de la aprobación en Naciones Unidas del instrumento que motiva el presente estudio y dos años previos a su entrada en vigor.³ Su reflexión central se basa en que el eje no es cuánta tortura existe, sino cómo medimos e interpretamos la tortura en México, para entonces, con certeza y rigor combatirla, destacando que el mejor camino se encuentra en la construcción de instrumentos técnicos de medición del fenómeno. Comentario que es plenamente aplicable al propósito que busca el Protocolo Facultativo.

Para el presente estudio, resulta de gran importancia la revisión histórica que realizó Mark Thomson, quien recuerda las negociaciones para la aprobación del Protocolo Facultativo, indicando que fue justamente México quien incorporó la idea de dos mecanismos, el sistema original, internacional, de órgano de tratado,⁴ y el sistema novedoso de mecanismos nacionales.⁵ El se pregunta ¿cuál es el valor agregado de tener además de un Subcomité internacional los mecanismos nacionales?

El Protocolo Facultativo refleja la preocupación de los países de Naciones Unidas por la práctica de la tortura y malos tratos, mismos que han persistido en todo el mundo. La finalidad de este instrumento es reafirmar el derecho a no ser sometido a torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes en todas las circunstancias. La estrategia para lograrlo se basa en la prevención y en evitar que se consumen las violaciones a derechos humanos. El enfoque preventivo se ha articulado con visitas periódicas a lugares

³ LOZANO GRACIA, Antonio, "La tortura en México: Aproximación a los fundamentos del debate", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004.

⁴ CASTAÑEDA, Mireya, *Introducción al Sistema de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas*, México, CNDH, 2015.

⁵ THOMSON, Mark, "EL Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 376.



de detención por parte del Subcomité de prevención y por parte del Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura, en México, a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁶

Entre la documentación base para el desarrollo de la presente investigación, desde un enfoque histórico se consideran las *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, del 2004. Esta obra resulta de interés porque nos da cuenta del entorno entre la aprobación del Protocolo Facultativo en Naciones Unidas en 2002 y el contexto en México previo a su entrada en vigor en 2006. Por otro lado, destacan los primeros estudios sobre el tema de María Elena Lugo, quién le dedicó un comentario legislativo a este instrumento, con motivo de su entrada en vigor, junto con la bibliografía que se indica de la autora.⁷ Al igual que bastas fuentes, se han considerado tanto estudios teóricos, como descriptivos de la estructura convencional, mismos que suelen plantear preguntas base sobre la protección convencional. El escrito se une a ellas, partiendo de interrogantes como ¿por qué se crea el Protocolo Facultativo en el tema? ¿Qué lo diferencia del tratado base o inicial? ¿En qué se relacionan? ¿Qué establece el Protocolo Facultativo? ¿Cuál es el propósito del Subcomité de prevención? ¿En qué se distingue de los Mecanismos Nacionales de prevención que incorpora? Y a la que se suman como preguntas también de índole central ¿qué corresponde realizar al Estado Mexicano para el cumplimiento del Protocolo Facultativo? ¿Cómo ha cumplido? ¿Qué retos aún existen?⁸

⁶ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe de actividades del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de México*, 2008, p. 3.

⁷ LUGO GARFÍAS, María Elena, “El Protocolo Facultativo contra la Tortura en México”, *Derechos Humanos en México*. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, Año 1, número2, 2006.

⁸ Se menciona también que el Protocolo de Estambul, que es un Manual para la investigación y documentación de la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, publicado por Naciones Unidas en 1999, fue actualizado y publicado en su versión en inglés en junio de 2022; no obstante, es un documento totalmente diferente al tratado internacional que ocupa el presente escrito y sobre el que versarán otros estudios. Versión de 1999: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/training8rev1sp.pdf>; Versión junio de 2022: <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/istanbul-protocol-manual-effective-0>



II. ¿CUÁL ES EL CONCEPTO CONVENCIONAL DE PROHIBICIÓN DE TORTURA Y MALOS TRATOS?

1. ¿Cuál es la definición de tortura en la Convención de Naciones Unidas?

La tortura ha sido una de las principales preocupaciones para Naciones Unidas. A partir de la segunda mitad del siglo XX ha estado presente su protección en la normativa creada por el órgano después de la Segunda Guerra Mundial. La Declaración Universal de Derechos Humanos,⁹ dedicó su artículo 5º a la prohibición de la tortura y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, señalando que nadie será sometido a ellas. A partir de ese momento se logra consolidar a nivel mundial la prohibición de éstas. Fue un parteaguas para muchos gobiernos que la seguirían utilizando, de manera irregular, por varias décadas más, principalmente en las décadas de los años setenta y ochenta. Esto generó interés también por continente, como es su prohibición en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, del que es parte el Estado Mexicano.¹⁰

La intención de la comunidad internacional era lograr que la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas pudiera materializarse en un tratado internacional, que se denominaría Carta Internacional de Derechos Humanos, detallando el compromiso general en tema que aludía la Carta de San Francisco, fundante de la organización.¹¹ Las negociaciones fueron arduas y finalmente tuvieron que aprobarse dos documentos que contemplaran los derechos reconocidos en la Declaración Universal, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹²

⁹ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1949.

¹⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", aprobada en 1969. Promulgado en el D.O.F. el 7 de mayo de 1981. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, aprobada en 1985. Promulgada en el D.O.F. el 11 de septiembre de 1987. ANDREU-GUZMÁN, Federico, "La prohibición de la tortura en el derecho internacional", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004.

¹¹ O'DONNELL, Daniel, "La tortura y el trato cruel, inhumano y degradante: contenido y significado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 90.

¹² Asamblea General, Resolución A/RES/200A (XXI), de 1966.



Los tratados internacionales de derechos humanos de Naciones Unidas establecen un órgano de tratado para su observancia llamado Comité e integrado por expertos independientes. En algunos casos cuentan con tratados conexos, que han recibido la denominación de Protocolos Facultativos, al adicionar algunas atribuciones al órgano creado en el tratado principal.¹³

Para el tema de tortura fue el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado en 1966,¹⁴ que en su artículo 7 reiteró el mandato, esta vez convencional de prohibir que nadie fuera sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En ese numeral también señaló la prohibición para que nadie fuera sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos. Esto último que había estado presente en las prácticas nazis durante el holocausto y que, a partir de ese momento, ha sido retomado por la Bioética a través de la figura del consentimiento informado.

Aunque ya se encontraba establecida su prohibición a nivel convencional, en 1975 se aprobó la Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,¹⁵ que define tortura y contempla 12 numerales. Y años más tarde se consolidó la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1984,¹⁶ vinculante para México desde 1987.¹⁷ Para 2022 son parte de este tratado 173 Estados y 4 lo han firmado.¹⁸ En 1998, la Asamblea General de Naciones Unidas

¹³ CASTAÑEDA, Mireya, *Introducción al Sistema de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas*, México, CNDH, 2015.

¹⁴ Adoptado en la resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

¹⁵ Asamblea General, Resolución 3452 (XXX) del 9 de diciembre de 1975, Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. CASTAÑEDA, Mireya, *Introducción al Sistema de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas*, México, CNDH, 2015, p. 39. O'DONNELL, Daniel, "La tortura y el trato cruel, inhumano y degradante: contenido y significado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 90.

¹⁶ Asamblea General, Resolución 39/46 del 10 de diciembre de 1984.

¹⁷ *Diario Oficial* de la Federación, del 6 de marzo de 1986.

¹⁸ Abril de 2022. Consultable en: <https://indicators.ohchr.org/>



estableció el 26 de junio como el Día Internacional de Naciones Unidas en apoyo de las Víctimas de Tortura y a la aplicación efectiva de la Convención, fecha de aniversario de ésta última.¹⁹

Respecto al órgano de tratado que establece el artículo 17 de la Convención,²⁰ el Comité contra la Tortura, México reconoció su competencia en 2002.²¹ De conformidad con su artículo 22, autoriza a este órgano para que pueda recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a la jurisdicción del Estado mexicano, o en su nombre, que aleguen ser víctimas de una violación de las disposiciones de la Convención.

En paralelo, vale la pena referir la protección convencional regional, en primer lugar, en la Organización de Estados Americanos, el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y en especial la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (1985).²² En los otros dos sistemas regionales, destacan el artículo 3 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (1950); el Convenio Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes (1987); y el artículo 5 de la Carta Africana de derechos humanos y de los pueblos (1981), como lo refiere Villán Durán,²³ y Federico Andreu,²⁴ ha analizado la jurisprudencia de los tribunales regionales en materia de tortura.

¹⁹ Asamblea General, Resolución 52/149 del 18 de febrero de 1998.

²⁰ Artículo 17.1. Se constituirá un Comité contra la Tortura (denominado en adelante el Comité), el cual desempeñará las funciones que se señalan más adelante. El Comité estará compuesto de diez expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos, que ejercerán sus funciones a título personal. Los expertos serán elegidos por los Estados Parte teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa y la utilidad de la participación de algunas personas que tengan experiencia jurídica.

²¹ *Diario Oficial* de la Federación, del 3 de mayo de 2002.

²² Vinculante para México por promulgación en el *Diario Oficial* de la Federación del 11 de septiembre de 1987.

²³ VILLÁN DURÁN, Carlos, "La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 124.

²⁴ ANDREU-GUZMÁN, Federico, "La prohibición de la tortura en el derecho internacional", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004.



En Naciones Unidas, el tratado conexo y parte central del presente estudio es el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en de 2002,²⁵ adoptado por México en 2006.²⁶

Para efectos del presente escrito, en el presente apartado se busca tener presente el concepto de tortura abordado convencionalmente en Naciones Unidas. Como se ha adelantado los primeros documentos solo habían fijado la prohibición de la tortura, aportando una primera definición de tortura la Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes aborda de manera más profunda los compromisos de los Estados parte en materia de prohibición de tortura. Es en el artículo 1.1. en donde se define, por primera vez, de manera extensa la tortura, dicho numeral señala que para los efectos de la Convención:

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

La definición, extensa, pero ya trasciende la sola prohibición que hasta el momento estaba protegida convencionalmente. Destaca: 1) el acto de infligir dolores y sufrimientos graves a una persona, físicos o psicológicos; 2) la intencionalidad de esos actos, como obtener información o confesión, como castigo, como intimidación o coacción; y 3) que sean infligidos por funcionarios públicos, o personas en ejercicio de funciones públicas o instigados, con consentimiento o aquiescencia.

²⁵ Asamblea General, Resolución 52/149

²⁶ *Diario Oficial* de la Federación 15 de junio de 2006.



En paralelo, en el Sistema Interamericano, que solo se menciona de manera tangencial, por centrar el estudio en esta ocasión en un tratado de Naciones Unidas, precisa en la Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura, en el artículo 2, que 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 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. Existen algunas concordancias entre esta definición y la proporcionada por Naciones Unidas. Destaca: 1) inflijan penas o sufrimientos físicos o mentales; 2) con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Es en el artículo 3 en donde se refiere como responsables del delito de tortura a los empleados o funcionarios públicos.

La Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de Naciones Unidas, tema que ocupa el presente apartado como antecedente estrecho del Protocolo Facultativo a ésta, contempla entre sus disposiciones una identificación precisa del tipo de medidas que deben ser tomadas por los Estados Partes, en su artículo 2.1 señala que se tomarán medidas legislativas, administrativas y judiciales o de otra índole para impedir actos de tortura en todo el territorio bajo su jurisdicción.

Por su parte, los párrafos 2 y 3 del artículo 2 de la Convención de Naciones Unidas, señalan que no podran invocarse ni circunstancias excepcionales tales como estado o amenaza de guerra, inestabilidad política, emergencia pública ni orden de funcionario superior como justificaciones de la tortura. Estos criterios han sido interpretados por el Comité contra la Tortura, órgano de tratado encargado de su vigilancia, en su Observación General 2, donde ha indicado que se trata de una norma de *ius cogens* internacional,²⁷ es decir, aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario.²⁸

²⁷ Observación General 2º (2007). Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte, párr.1.

²⁸ Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969.



La Convención que nos ocupa en este momento, establece en su numeral 4.1 la obligación de tipificar el delito de tortura, así como la tentativa, complicidad o participación. Por su parte, el artículo 11 señala la obligación de mantener en examen permanente las normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio. De igual forma, para evitar todo caso de tortura la revisión de disposiciones para la custodia del tratamiento de personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o prisión.

O´Donnell ha destacado importante jurisprudencia en torno a la tortura, tanto del Comité de Derechos Humanos, como de la Corte IDH,²⁹ al final del presente estudio se retomará el tema en torno a sentencias interamericanas en contra de México en donde se ha tocado el tema. En este momento se puede mencionar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir del caso Almonacid Arellano,³⁰ sobre las obligaciones que tienen los poderes del Estados, incluido, el poder judicial, para velar por el cumplimiento del tratado, lo que se ha denominado como “control de convencionalidad” y que ha continuado presente y en desarrollo en la jurisprudencia interamericana.

2. ¿Cuál es la definición de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en la Convención de Naciones Unidas?

Como se ha indicado en el apartado anterior, en los documentos internacionales de Naciones Unidas que han prohibido la tortura, también han contemplado otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes los contempla en el propio título del tratado, pero al igual que la tortura, no solamente señala su prohibición, sino también le dedica un numeral a su definición.

²⁹ O´DONNELL, Daniel, “La tortura y el trato cruel, inhumano y degradante: contenido y significado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 95.

³⁰ Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, parr. 124.



Artículo 16. 1. Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona. Se aplicarán, en particular, las obligaciones enunciadas en los artículos 10, 11, 12 y 13, sustituyendo las referencias a la tortura por referencias a otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El numeral, dedicado a los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes precisando "que no lleguen a ser tortura" y que sean cometidos por funcionarios públicos, o personas en ejercicio de funciones públicas o instigados, con consentimiento o aquiescencia. La Observación General 2 del Comité contra la Tortura,³¹ respecto al alcance del artículo 16, relativo a los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante, los malos tratos), destacó que son indivisibles, interdependientes y están relacionadas entre sí. La obligación de impedir los malos tratos coincide en la práctica con la obligación de impedir la tortura y la enmarca en buena medida. En la práctica, no suele estar claro el límite conceptual entre, los malos tratos y la tortura. La experiencia demuestra que las condiciones que dan lugar a malos tratos suelen facilitar la tortura y, por consiguiente, las medidas necesarias para impedir la tortura han de aplicarse para impedir los malos tratos.

Antes de los pronunciamientos del Comité contra la Tortura no se tuvo tan claro el concepto y alcance de penas o tratos crueles inhumanos o degradantes. Así lo expresó Lugo Garfías, siguiendo a O´Donnell.³² Por su parte, O´Donnell ha analizado la jurisprudencia en este tema, incluida la jurisprudencia interamericana.³³

Destacan las obligaciones que contemplan los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Convención. El artículo 10 se dedica a la obligación del Estado Parte de incluir educación e información completas al personal encargado

³¹ Observación General 2º (2007). Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte, párr.3.

³² LUGO GARFÍAS, María Elena, "La tortura y el trato cruel, inhumano y degradante: contenido y significado en el derecho internacional de los derechos humanos", *Derecho Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, año 2, número 4, 2007.

³³ O´DONNELL, Daniel, "La tortura y el trato cruel, inhumano y degradante: contenido y significado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 96.



de la aplicación de la ley, civil o militar, personal médico, funcionarios públicos y personas que puedan participar en la custodia, interrogatorio o tratamiento en arresto, detención o prisión. El artículo 11 precisa las obligaciones de examen de normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio y tratamiento en arresto, detención o prisión. El numeral 12 indica la competencia de realizar una investigación pronta e imparcial cuando haya motivos razonables de que se hayan cometido estos actos. El artículo 13 contempla el derecho de presentar una queja, examinada pronta e imparcialmente por las autoridades competentes por este tipo de actos.

3. ¿Cuál es la labor del comité contra la tortura?

La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de Naciones Unidas, en la parte II contempla la creación del Comité contra la Tortura. Con ello sigue la tendencia que han seguido los principales tratados de Naciones Unidas que para su observancia han establecido un Comité o lo que se conoce como un órgano de tratado.³⁴ Estos órganos de tratados se integran por expertos independientes.

Respecto al Comité contra la Tortura establecido en la Convención contra la tortura y malos tratos de Naciones Unidas, México reconoció la competencia para conocer de las comunicaciones que dispone el artículo 22 de la Convención en 2002.³⁵ El Subcomité para la prevención de la tortura será abordado con mayor amplitud en el apartado correspondiente más adelante, éste es creado por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Es justamente su vocación interna la que incentiva el presente escrito en lo general.

Sobre la conformación y atribuciones convencionales del Comité contra la Tortura se destaca lo siguiente:

³⁴ CASTAÑEDA, Mireya, *Introducción al Sistema de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas*, México, CNDH, 2015, p. 61 y ss. El Comité DESC se creó por una resolución de ECOSOC. Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los principales tratados internacionales derechos humanos*, Naciones Unidas, Ginebra, 2006.

³⁵ *Diario Oficial* de la Federación, del 3 de mayo de 2002.



- 1) **Integración.** En específico el Comité contra la Tortura está integrado por 10 expertos independientes.
- 2) **Informes conforme el artículo 19.** La función base que tiene este órgano de tratado es recibir informes de los Estados parte, tras una revisión y diálogo con los representantes del Estado emite un informe final con recomendaciones para un mejor cumplimiento convencional.
- 3) **Acciones urgentes conforme al artículo 20.** La Convención se refiere a la posibilidad de recibir información sobre la práctica sistemática de tortura en un Estado Parte y realizar un Informe Urgente.
- 4) **Denuncias interestatales conforme al artículo 21.** Los Estados Partes pueden declarar el reconocimiento de competencia del Comité contra Tortura para conocer de comunicaciones Estatales por el incumplimiento de la Convención conforme el procedimiento establecido en ese numeral, así como de los asuntos que se les presenten cuando se han interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, salvo cuando su tramitación se prolongue injustificadamente o no sea probable que mejore la situación de la persona víctima de la violación de la Convención.
- 5) **Comunicaciones individuales conforme al artículo 22.** Se establece la posibilidad de los estados Parte de reconocer la competencia del Comité contra la Tortura para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas que aleguen ser víctimas por la violación de la Convención. No admite comunicaciones anónimas. No se debe haber examinado la conculcación por otro procedimiento de investigación o solución internacional. Se deben haber agotado los recursos de la jurisdicción interna, con las mismas salvedades del artículo anterior. Esta competencia fue reconocida por el Estado Mexicano en 2002.³⁶ La Observación General 4º del Comité contra la Tortura, revisa la 1º y aborda los requisitos específicos para la presentación de comunicaciones individuales.

³⁶ *Diario Oficial* de la Federación, del 3 de mayo de 2002.



6) **Observaciones Generales.** Los órganos de tratados han tenido la práctica reiterada de dar un seguimiento general a los informes de los Estados Parte. Derivado de ello han emitido Observaciones Generales encaminadas principalmente a la interpretación de tratado que les da vida.³⁷ Este Comité ha emitido cuatro Observaciones generales.³⁸

Observación General 1º (1996). Aplicación del artículo 3º en relación con el artículo 22 de la Convención.

Observación General 2º (2007). Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte.

Observación General 3º (2012). Aplicación del artículo 14 por los Estados Parte.

Observación General 4º (2017). Aplicación del artículo 3 de la Convención en el contexto del artículo 22.

En particular la Observación General 2, se destaca que la prohibición de tortura ha sido aceptada como norma absoluta e imperativa de derecho internacional consuetudinario. Señaló que las disposiciones del artículo 2 refuerzan esa norma imperativa de jus cogens contra la tortura y constituyen un fundamento de autoridad del Comité.³⁹ En esta observación también se aborda la problemática en la diferenciación entre malos tratos y tortura.⁴⁰

Otro elemento de gran relieve que señaló el Comité contra la Tortura en este documento es que la indiferencia o inacción del Estado constituye una forma de incitación y/o de autorización de tortura, como es la falta de los autores. También aborda inicialmente el tema de la reparación a las víctimas de la tortura. El Comité ha aplicado este principio a los casos en que los Estados Partes no han impedido actos de violencia de género, como la violación, la violencia en el hogar, la mutilación genital femenina o la trata, o

³⁷ CASTAÑEDA, Mireya, *Compilación de tratados y Observaciones Generales del Sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas. Estudios Preliminar.* México, CNDH, 2015.

³⁸ Abril de 2022. Consultables también en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=11

³⁹ CASTAÑEDA, Mireya, *Compilación de tratados y Observaciones Generales del Sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas.* Compilación. México, CNDH, 2015, p. 534.

⁴⁰ Observación General 2º (2007). Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte, párr.3.



no han protegido a las víctimas.⁴¹ Esto último es de gran relieve al incorporar en la tortura y malos tratos la perspectiva de género, un tema que también ha estado presente en el análisis del tribunal interamericano, incluso, en tres sentencias dirigidas al Estado mexicano, en donde se observa la violencia sexual cometida a las víctimas como tortura.⁴²

La Observación General 2, en sus párrafos 21 y 22 destaca que forma parte de la obligación de impedir la tortura y los malos tratos la protección de ciertas personas o poblaciones minoritarias o marginadas que corren mayor peligro de ser torturadas. El cumplimiento de las obligaciones por los Estados Parte debe realizarse sin discriminación alguna. Pone especial énfasis en la persona que se encuentra privada de libertad, en particular las personas acusadas de delitos políticos o actos terroristas, los solicitantes de asilo, los refugiados u otras personas que se encuentran bajo protección internacional, o cualquier otra condición o factor distintivo adverso. En el párrafo 22 destacó que los informes de los Estados suelen carecer de información concreta y suficiente sobre la aplicación de la Convención con respecto a las mujeres. La condición femenina se combina con otras características o condiciones distintivas de la persona, para determinar las formas en que las mujeres y las niñas sufren o corren el riesgo de sufrir torturas o malos tratos, y sus consecuencias. Las situaciones en que la mujer corre riesgo incluyen la privación de libertad, el tratamiento médico, particularmente en el caso de las decisiones relacionadas con la reproducción, y los actos de violencia cometidos por sujetos privados en comunidades y hogares. Los hombres también están expuestos a determinadas infracciones de la Convención por motivos de género.

La observación general no. 3, relativa a la aplicación del artículo 14 de la Convención, está dedicada al tema de reparación integral de las víctimas de tortura y malos tratos. Aborda el alcance del derecho a la reparación, la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y no repetición.

¿Qué papel tiene el Comité contra la Tortura? En el tema, sin duda, algunos altos tribunales constitucionales y Supremos han reconocido a otros órganos de tratados de Naciones Unidas el papel

⁴¹ Observación General 2° (2007). Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte, párr.3.

⁴² Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216; Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371.



del intérprete más autorizado de la Convención contra la Tortura y malos tratos por ser el encargado de vigilar el cumplimiento de la misma. En este sentido, Villán Durán,⁴³ ha destacado la retroalimentación jurisprudencial entre el Comité contra la tortura y la Comisión y Tribunal Europeos de Derechos Humanos.

⁴³ VILLÁN DURÁN, Carlos, "La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 127.



III. ¿QUÉ DISPONE EL PROTOCOLO FACULTATIVO A LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA?

1. ¿Qué dispone el Protocolo Facultativo a la Convención contra Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes?

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en 2002 el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes. En 2022, solo 92 Estados son parte de él y 13 los han firmado, poco más de la mitad de los 173 Estados que son parte del tratado principal, la Convención contra la tortura;⁴⁴ sin embargo, la ratificación del Protocolo Facultativo por parte de nuevos Estados ha sido permanente.

Como se indicó en la Introducción, Mark Thomson, recuerda las negociaciones para la aprobación del Protocolo Facultativo, en donde fue justamente México quien incorporó la idea de dos mecanismos, el sistema original, internacional, de un órgano de tratado, ahora llamado Subcomité y el sistema novedoso de mecanismos nacionales, este tema; —destaca— generó los consensos para su aprobación.⁴⁵ El tema de visitas que ambos mecanismos tienen contemplado realizar no fue bien recibida por todos los Estados, como es el caso de Estados Unidos por la dificultad de visitar Guantánamo, quien no es parte del instrumento; sin embargo, por otros Estados fue bien recibido.

El Protocolo Facultativo en su Preámbulo recordó que la Convención contra la Tortura, entre sus disposiciones, contempla en el artículo 2 las obligaciones de los Estados para impedir actos de tortura, no

⁴⁴ A abril de 2022, <https://indicators.ohchr.org/>

⁴⁵ THOMSON, Mark, "EL Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 376.



existiendo justificación alguna para su realización.⁴⁶ En tanto el numeral 16 se dirige a los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que el Comité contra la Tortura identifica como “malos tratos”.⁴⁷

En la lógica que han seguido los demás tratados internacionales de Naciones Unidas que contemplan un órgano de tratado, su contenido ha estado destinado a una protección sustantiva de la materia y la función principal de los Protocolos Facultativos ha sido incorporar facultades al órgano de tratado, en especial la de conocer de comunicaciones individuales;⁴⁸ sin embargo, esa facultad se contempló en la Convención contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. De tal suerte el Protocolo Facultativo se dirigió a generar otro tipo de obligaciones internacionales, ya no la prohibición reiterada y definida, sino que se dirige a la prevención de la tortura y malos tratos.

El Protocolo Facultativo es un tratado conexo a la Convención contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, es decir, sólo está abierto a firma y ratificación de los Estados que también lo sean de ésta, así lo establece el artículo 27 del Protocolo.⁴⁹

En el preámbulo del Protocolo Facultativo de la Convención contempla que la protección de las personas privadas de su libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes puede fortalecerse por medios preventivos, no judiciales, con visitas periódicas en lugares de detención. El instrumento contempla tres aspectos centrales: 1) la creación del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante Subcomité para la prevención); 2) la

⁴⁶ Artículo 21. Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción. 2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura. 3. No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.

⁴⁷ Observación General 2º (2007). Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte, párr.3.

⁴⁸ Por ejemplo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a un procedimiento de comunicación; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

⁴⁹ Artículo 1 a) se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.



función básica del Subcomité de realización de visitas a los Estados Partes; y 3) la obligación de creación de Mecanismos Nacionales de prevención de Tortura.

Entre las disposiciones del Protocolo Facultativo destaca el artículo 1º que establece un sistema de visitas periódicas a lugares en que se encuentren las personas privadas de su libertad con el fin de prevenir la tortura y los malos tratos. El artículo 4.2 define la privación de la libertad como cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia a una persona por orden de autoridad judicial, administrativa o pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente.

El numeral 2.1 contempla el establecimiento del Subcomité de prevención, para cumplir con las funciones establecidas en el instrumento. El artículo 11 establece el mandato a través de sus funciones: a) realizar las visitas a los lugares de detención; b) respecto a los mecanismos nacionales de prevención, ayudar a establecerlos, asesorarlos, mantener contacto directo y brindar asistencia técnica, y recomendar y observar a los Estados para reforzar la capacidad y mandato de los mismos; y c) cooperar con los órganos y mecanismos de Naciones Unidas.

Los Estados partes se comprometen a colaborar con el Subcomité de Prevención conforme al artículo 12: a) a recibirlo en su territorio y darle acceso a los lugares de detención; b) a compartir información con él y evaluar necesidades y medidas; c) a facilitar contactos con los mecanismos nacionales de prevención; y d) a entablar diálogo para posibles medidas de aplicación.

En tanto, el artículo 3º contempla la obligación de los Estados Parte de establecer, designar y mantener a nivel nacional uno o varios órganos encargados de realizar visitas para prevenir la tortura y los malos tratos, denominado mecanismo nacional de prevención (MNP).

2. ¿Cuál es la labor del Subcomité para la prevención de la tortura a 15 años de su establecimiento?

El Subcomité para la prevención de la tortura establecido en el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otras penas o tratos crueles inhumanos o degradantes es un nuevo tipo de órgano de tratado



de Naciones Unidas.⁵⁰ El común de estos órganos de tratados, entre los cuales se puede contemplar el Comité contra la Tortura, están dirigidos a la observancia del cumplimiento del tratado que le da vida. El Subcomité de prevención está creado para tener un contacto mucho más directo con los Estados parte, principalmente para la realización de visitas a centros de detención, así como del trabajo conjunto con los Mecanismos Nacionales de Prevención, como se abordará en el siguiente apartado.

Tras la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en 2006, se estableció el Subcomité de prevención. Los Estados miembros eligieron a 10 expertos independientes para su integración y éste sesionó por primera vez en 2007, rindiendo su primer informe en 2008. Conforme el artículo 5.1,⁵¹ y como reporta el 5to Informe anual,⁵² en 2009 se eligieron a 15 miembros nuevos, con lo que aumentó a 25 los miembros del Subcomité de prevención, los que quedaron elegidos en 2011. Con la intención de tener una visión más clara y práctica de la labor del Subcomité, además de considerar las obligaciones convencionales, se han analizado los 14 informes que ha emitido. En el presente apartado se destacan algunos elementos de interés.

El artículo 11 del Protocolo Facultativo enuncia el mandato del Subcomité de prevención de la tortura, señalando: a) la realización de visitas a centros de detención para la protección de personas privadas de libertad contra la tortura y los malos tratos; b) respecto a los Mecanismos Nacionales de Prevención, asesorar a los Estados parte, brindar asistencia técnica y hacer recomendaciones a los Estados. El Subcomité podrá seleccionar los lugares que desee visitar.⁵³

El Subcomité de Prevención conforme a sus atribuciones en el Protocolo Facultativo, establecidas en los artículos 11 y 13.4, realiza visitas a lugares de detención, encarcelamiento o custodia y visitas de seguimiento. De igual forma, conforme el artículo 11, puede realizar visitas para asesorar a los Mecanismos Nacionales de

⁵⁰ Comité contra la Tortura, *Primer Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/40/2, 14 de mayo 2008, párr. 5.

⁵¹ El Subcomité para la Prevención Artículo 5. 1. El Subcomité para la Prevención estará compuesto de diez miembros. Una vez que se haya registrado la quincuagésima ratificación del presente Protocolo o adhesión a él, el número de miembros del Subcomité para la Prevención aumentará a veinticinco.

⁵² Comité contra la Tortura, *Quinto Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/48/3, 18 de marzo de 2012, párr. 7.

⁵³ Comité contra la Tortura, *Primer Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/40/2, 14 de mayo 2008, párr. 10.



Prevención. De la revisión de los Informes Anuales del Subcomité de prevención se puede observar que, en los primeros cinco años, la cuestión presupuestal del Subcomité impidió la realización de más visitas a los Estados partes. Fue partir del 2012, cuando el número de integrantes del Subcomité se incrementó, al igual que el número de visitas. En 2013, estableció visitas de asesoramiento a los Mecanismos Nacionales de Prevención.

De la revisión que se realizó, para el presente estudio de investigación documental, a los catorce informes emitidos por el Subcomité de prevención, se expone en adelante.

Al comienzo de su labor, en 2008, el Subcomité de prevención entró en comunicación con los Estados parte en repetidas ocasiones para la instauración de los Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP), en temas como mandato, composición, integrantes, conocimientos especializados, recursos económicos y frecuencia de las visitas.⁵⁴

El enfoque preventivo de la tortura y de los malos tratos, fue algo que el Subcomité de prevención quiso detallar desde los primeros años de su labor, de igual forma, en 2009 señaló la importancia de la legislación primaria y secundaria y reglamentos, así como el marco institucional, cualquier deficiencia y toda práctica o comportamiento que de no controlarse pueda desembocar en tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁵⁵ Otro elemento de suma relieve en aquel momento fue la visita realizada a México, en donde el Mecanismo Nacional de Prevención fue objeto de debates, refiriéndose a la legislación sobre el mandato, el alcance de su programa de trabajo en el sistema federal y recursos disponibles.⁵⁶

⁵⁴ Comité contra la Tortura, *Primer Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/40/2, 14 de mayo 2008, párr. 24.

⁵⁵ Comité contra la Tortura, *Segundo Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/42/2, 7 de abril 2009, párr. 38.

⁵⁶ Comité contra la Tortura, *Segundo Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/42/2, 7 de abril 2009, párr. 38.



En 2010, Gianni Magazzeni se refirió al acreditamiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, dado que muchas de ellas habían sido designadas Mecanismos Nacionales de Prevención de Tortura, confirmando el Subcomité su acreditación respecto a los estándares de los Principios de París.⁵⁷

El Subcomité de prevención de tortura, en 2011, se refirió a cuestiones sustantivas derivadas de su práctica, como son el tema del hacinamiento y prisión preventiva, la “banalización” de algunas conductas y los casos de represalias. Al respecto señaló que la prisión preventiva durante períodos prolongados, ocasiona o agrava el hacinamiento endémico o crónico y otros problemas conexos, que imperaban en muchos Estados partes.⁵⁸ El Subcomité señaló que “algunos Estados partes tienden a ver con indiferencia unas condiciones y prácticas que han llegado a considerar normales, sabiendo que son inaceptables”.⁵⁹ Señaló que no hay justificación respecto a que las personas privadas de libertad no sean tratadas según los principios elementales de dignidad, consagrados en las normas internacionales en general, y que no se les reconozcan, en la práctica, las garantías fundamentales, propias del Estado de Derecho. También enfatizó que los Estados parte deben garantizar a las personas con las que se reuna o visite no resulten perjudicadas, algunos detenidos han señalado que temen sufrir represalias.⁶⁰ En esta ocasión también revisó las Directrices relativas al establecimiento de Mecanismos Nacionales de Prevención, que había fijado en su Primer Informe.⁶¹

Respecto a la visita que el Subcomité de prevención realizó a México en 2008, para 2012, tuvo en seguimiento de su respuesta una reunión privada con las autoridades. En el contexto de la reunión, con una delegación mexicana, México presentó una respuesta complementaria que sirvió de punto de partida

⁵⁷ Comité contra la Tortura, *Tercer Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/44/2, 25 de marzo de 2010, párr. 61.

⁵⁸ Comité contra la Tortura, *Cuarto Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/46/2, 3 de febrero de 2011, párr. 52.

⁵⁹ Comité contra la Tortura, *Cuarto Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/46/2, 3 de febrero de 2011, párr. 54.

⁶⁰ Comité contra la Tortura, *Cuarto Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/46/2, 3 de febrero de 2011, párr. 56.

⁶¹ Comité contra la Tortura, *Cuarto Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/46/2, 3 de febrero de 2011, párr. 64.



para un debate provechoso. Se permitió al Mecanismo Nacional de Prevención de México que participara en la reunión, de modo que pudo formular comentarios sobre el informe de la visita del Subcomité.⁶² En su informe se refirió a las visitas de asesoramiento sobre los MNP, no dedicadas a visitar lugares de reclusión, salvo por invitación de éste, de conformidad con las prácticas de trabajo habituales del mecanismo.⁶³

El Subcomité de prevención, en 2012, abordó un tema de gran relieve, la prevención de la tortura en la justicia indígena. Señaló que el reconocimiento de la justicia indígena como parte de los derechos colectivos de estos pueblos trae a la par una responsabilidad en el ejercicio del poder de las autoridades indígenas al resolver sus conflictos. Esta responsabilidad implica el cumplimiento de las normas, principios y valores que componen su derecho y demás derechos humanos internacionalmente reconocidos, entre ellos, el derecho a la integridad personal y la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.⁶⁴ Destacó que es fundamental diferenciar los actos de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes de prácticas que para los pueblos indígenas representan, desde su cosmovisión, formas de purificación y sanación espiritual de las personas que han sido sancionadas por la justicia indígena. Estas prácticas, como por ejemplo el baño con agua helada y el uso de la ortiga para la purificación de la persona sancionada, encajan desde un enfoque intercultural en lo señalado por la Convención contra la Tortura en el sentido de que "no se considerarán torturas" los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas o que sean inherentes o incidentales a estas (art. 1).⁶⁵

⁶² Comité contra la Tortura, *Sexto Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/50/2, 23 de abril de 2013, párr. 23.

⁶³ Comité contra la Tortura, *Sexto Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/50/2, 23 de abril de 2013, párr. 51.

⁶⁴ Comité contra la Tortura, *Sexto Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/50/2, 23 de abril de 2013, párr. 90.

⁶⁵ Comité contra la Tortura, *Sexto Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/50/2, 23 de abril de 2013, párr. 91.



Para el 2013, el Subcomité de prevención introdujo las visitas de asesoramiento a los Mecanismos Nacionales de Prevención, lo que permitió colaborar de manera más estrecha y centrarse en cuestiones sistémicas del mandato.⁶⁶

La prevención de la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes en contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero o intersexuales fue abordada por el Subcomité de prevención en 2016. Destacó que, salvo excepciones, los funcionarios estatales no tienen formación para entender las necesidades de estas personas, y no hay políticas ni métodos institucionales que faciliten la tarea de autoidentificación, clasificación, evaluación del riesgo e internamiento.⁶⁷ Son frecuentes las denuncias de insultos, palizas, confinamiento y algunas formas específicas de violencia. Los malos tratos incluyen actos de discriminación basada en ideas preconcebidas o prejuicios, por ejemplo, cuando se somete a hombres sospechosos de conducta homosexual a exámenes anales no consentidos con el fin de “demostrar” o “contradecir” su homosexualidad.⁶⁸ La investigación sobre los abusos sexuales en los centros penitenciarios documenta de manera sistemática la vulnerabilidad de los hombres y mujeres que muestran una orientación no heterosexual y de las personas transgénero.⁶⁹ También incluyó “Compilación de consejos” ofrecidos por el Subcomité en respuesta a las peticiones de los Mecanismos Nacionales de Prevención.

El Comité contra la Tortura y el Subcomité de prevención en el 30° Periodo de sesiones de este último, en 2017, debatieron las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de Reclusos (Reglas Nelson Mandela).⁷⁰

⁶⁶ Comité contra la Tortura, *Séptimo Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/52/2, 20 de marzo de 2014, párr. 44.

⁶⁷ Comité contra la Tortura, *Noveno Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/57/4, 22 de marzo de 2016, párr. 60.

⁶⁸ Comité contra la Tortura, *Noveno Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/57/4, 22 de marzo de 2016, párr. 61.

⁶⁹ Comité contra la Tortura, *Noveno Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/57/4, 22 de marzo de 2016, párr. 63.

⁷⁰ Comité contra la Tortura, *Décimo Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/60/33 de abril de 2017, párr. 13.



A partir de los 10 años de labor del Subcomité de prevención se pronunció de manera contundente sobre el incumplimiento sustancial del artículo 17 del Protocolo Facultativo,⁷¹ relativo al retraso en el establecimiento de los Mecanismos Nacionales de Prevención de Estados parte.⁷² En ese momento, también recordó el Día Internacional de las Naciones Unidas en apoyo a las víctimas de tortura, establecido en 1997 y recordaron la importancia del Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, conocido como Protocolo de Estambul (1999).⁷³

En 2021, último informe al que se ha tenido acceso durante el desarrollo de la presente investigación documental,⁷⁴ en donde el Subcomité de prevención dio cuenta de la interrupción de la visita a Argentina por motivo de la Pandemia por COVID-19, así como las pautas para los Estados parte y los mecanismos nacionales de prevención para atender la misma.

Del establecimiento del Subcomité de prevención a 2022, momento en el que se escribe el presente, han pasado 15 años de que comenzó su función. En este proceso ha pasado de 10 a 25 miembros y de hasta tres países para visitar centros de detención, a una actividad mas amplia, cumpliendo sus funciones de seguimiento, así como de asesoramiento a los Mecanismos Nacionales de Prevención. Lo anterior, hasta el comienzo de la pandemia por covid.

Como se ha indicado a lo largo del escrito, Elías Ganón, ha identificado factores que llegan a incidir, en América Latina, para que la tortura y los malos tratos sigan presentes. Estos son: 1) factores estructurales

⁷¹ Mecanismos nacionales de prevención Artículo 17 Cada Estado Parte mantendrá, designará o creará, a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Protocolo o de su ratificación o adhesión, uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional. Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones.

⁷² Comité contra la Tortura, *Décimo Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/60/33 de abril de 2017, párr. 57; Comité contra la Tortura, *Undécimo Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/63/4, 28 de marzo de 2018. Comité contra la Tortura, *Duodécimo Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/66/2, 13 de marzo de 2019.

⁷³ Comité contra la Tortura, *13º Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/69/3, 16 de marzo de 2020.

⁷⁴ Comité contra la Tortura, *14º Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/70/2, 8 de marzo de 2021.



de las personas en detención; 2) factores culturales o condiciones sociales que afectan la tolerancia y/o impunidad; y 3) la situación de vulnerabilidad de las víctimas.⁷⁵ De la revisión de los Informes del Subcomité de prevención, como se ha dado cuenta en el presente apartado, la búsqueda de información para eliminar y prevenir la tortura ha estado presente. De tal suerte, en 2011, el Subcomité destacó, como factores estructurales de la detención el hacinamiento, la prisión preventiva durante períodos prolongados. Respecto a factores culturales o condiciones sociales, en ese mismo año, el Subcomité precisó la “banalización” de algunas conductas y los casos de represalias. Finalmente, también se ha referido en distintos momentos en grupos en situación de vulnerabilidad, de personas en detención en general y así como de la prevención de tortura en la justicia indígena en 2013,⁷⁶ y de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero o intersexuales en 2016.⁷⁷ Además de la violencia por cuestiones de género. Un cuestionamiento que se puede formular en tal sentido es, como se ha identificado en el Mecanismo Nacional de Prevención en México y se dará cuenta más adelante, es ampliar la identificación y necesidades de todos los grupos en situación de vulnerabilidad.

3. ¿Cuáles son las funciones de los Mecanismos Nacionales de prevención de la tortura (MNP)?

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes dispone el establecimiento de Mecanismos Nacionales de Prevención.⁷⁸

⁷⁵ GANÓN, Gabriel Elías, “La lucha contra la tortura o la lucha contra la naturalización del horror: Comentarios sobre la tradición dialéctica oficial y nuestra aparente neutralidad como observadores”, *Revista IIDH*, no. 47, 2008, p. 96-97.

⁷⁶ Comité contra la Tortura, *Sexto Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/50/2, 23 de abril de 2013, párr. 91.

⁷⁷ Comité contra la Tortura, *Noveno Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/57/4, 22 de marzo de 2016, párr. 60.

⁷⁸ <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/spt/national-preventive-mechanisms> (Mayo 2022)



Respecto a los mecanismos nacionales, Mark Thomson, recuerda que fue México quien incorporó la idea de este novedoso sistema nacional.⁷⁹ Este autor, expresa sobre el mecanismo nacional, que muestra una gran flexibilidad en el tratado. Destaca la idea que cada país, puede considerar su experiencia interna, para adoptar uno o una mezcla de mecanismos, como el Defensor del Pueblo o Ombudsperson. De igual forma, Thomson se pregunta ¿cuál es el valor agregado de tener además de un Subcomité internacional los mecanismos nacionales? El destaca que el contar con el Subcomité y un mecanismo nacional propicia una relación complementaria, además de visitas más frecuentes a los lugares de detención, conocimiento directo del contexto, mayor capacidad de seguimiento y flexibilidad que depende del contexto. Sin adelantarse a una reflexión más amplia sobre este aspecto, no sólo se coincide con él, sino que se considera de plena utilidad establecer de manera más estructurada la implementación de obligaciones internacionales en el orden interno de un país.

Sobre el establecimiento de los Mecanismos Nacionales de Prevención, el Protocolo Facultativo en la materia, en el artículo 17, indica que cada estado Parte del tratado mantendrá, designará o creará uno o varios mecanismos. El numeral 18 indica los compromisos Estatales para su independencia funcional, que cuenten con los recursos necesarios para su funcionamiento y que los funcionarios cuenten con las aptitudes y conocimientos profesionales requeridos.

El artículo 19 establece las facultades mínimas que deben tener los MNP: 1) Examinar el trato de las personas privadas de libertad en lugares de detención, para fortalecer la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; 2) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con el objeto de mejorar el trato y condiciones; y 3) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación y proyectos de ley. El compromiso Estatal, establecido en el artículo 20, precisa el acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención, al trato y a las condiciones de su detención, así como a todos los lugares de detención. La posibilidad de entrevistarse con personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente y en su caso con la asistencia de un intérprete.

⁷⁹ HOMSON, Mark, "EL Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 376.



Un tema que ha sido de gran relieve es el contemplado en el artículo 21, que establece que ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción contra persona u organización por haber comunicado cualquier información al MNP. Este es un tema que abordó el Subcomité de prevención en su 4to informe por los casos de represalias presentadas en los primeros años de labor de éste.⁸⁰

El Subcomité para la prevención, en su Primer Informe⁸¹ estableció unas “Directrices preliminares para el establecimiento en curso de los Mecanismos Nacionales de Prevención”. Para ese momento sólo 34 Estados eran Parte del Protocolo Facultativo y 5 Estados habían proporcionado información sobre su MNP. En ese momento señaló 14 puntos, que entre los aspectos más relevantes indica: 1) Que el mandato y atribuciones del MNP deberá enuciarse en la legislación nacional, en texto constitucional o legislativo; 2) se creará mediante un procedimiento público, inclusivo, transparente y con participación de la sociedad civil; 3) Deberá fomentarse la independencia del MNP; 4) deberá contar con recursos suficientes; 5) El programa de trabajo deberá abarcar todos los lugares de privación de la libertad; 6) La programación de visitas deberá garantizar la vigilancia eficaz de esos lugares; 7) Se deberán elaborar y examinarse buenas prácticas; 8) se deberá entablar un diálogo sobre los cambios recomendados; y 9) El establecimiento de estos MNP se considerará una obligación permanente.

De los criterios antes resumidos, emitidos en el Primer Informe, el Subcomité de prevención los revisó y derivado de su experiencia, en su 4to Informe⁸² los publicó de nuevo como “Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención” de 2010.

Estas directrices no pretenden repetir lo enunciado en el texto del Protocolo Facultativo, sino aportar una mayor claridad sobre las expectativas del Subcomité en relación con la creación y funcionamiento de

⁸⁰ Comité contra la Tortura, *Cuarto Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/46/2, 3 de febrero de 2011, párr. 54.

⁸¹ Comité contra la Tortura, *Primer Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/40/2, 14 de mayo 2008, párr. 28.

⁸² Comité contra la Tortura, *Cuarto Informe Anual del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, CA/C/46/2, 3 de febrero de 2011, párr. 63 y ss.



los Mecanismos Nacionales de Prevención.⁸³ Las directrices de los MNP publicadas en 2010 se dividen en tres grandes apartados, dedicados a los "Principios básicos", al establecimiento de los Mecanismos Nacionales de Prevención y a su funcionamiento. Adicional a lo destacado en la versión de estas pautas en el Primer Informe, destaca que: 1) los MNP deben ser un complemento de sistemas de supervisión; 2) el mandato y las facultades deben ser acordes al Protocolo Facultativo; 3) la legislación debe fijar la duración del mandato; y 4) no debe ser objeto de sanción, represalia u otra inhabilitación las personas que acudan al MNP.

4. ¿Qué relaciones tienen los MNP con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH)?

En Naciones Unidas a finales de la década de los años setenta se discutía la posibilidad de generar ciertas directrices sobre la posible estructura y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. En 1978 se organizó un seminario con tal propósito,⁸⁴ y en 1981 se invitó a los Estados Miembros a que adoptaran medidas adecuadas para establecer, o en los casos que ya existan, fortalecer instituciones nacionales de derechos humanos.⁸⁵ A partir de ese momento la figura que ya tenía sólidos antecedentes, se expandió entre los países partes de la ONU. La denominación que de manera interna han recibido ha sido variada. La primera, fue *Ombudsman* por el origen sueco de la institución,⁸⁶ seguido por la Defensoría del Pueblo, denominación en España y seguida en algunos países de América Latina;⁸⁷ y Comisiones de Derechos Humanos, la utilizada en México y en países de América Latina. El término *Ombudsman* se ha utilizado en varios países de todo el orbe y en algunos pocos casos le han puesto Institución Nacional de Derechos Humanos. Tal vez un eje central para identificarlas con mayor claridad es el ceñirse a los

⁸³ Subcomité para la prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, *Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención*, 2010 CAT/OP/12/5.

⁸⁴ Asamblea General, 33/46 *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, 14 de diciembre de 1978.

⁸⁵ Asamblea General, 36/134 *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, 14 de diciembre de 1981.

⁸⁶ Suecia, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Lituania, Eslovenia, Samoa, Kirgistan, Tajikistan, Namibia, Austria.

⁸⁷ España, Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela.



“Principios de París”, así como su propósito central de promover y proteger derechos humanos dentro del respectivo Estado.

Dos de las primeras y más estables figuras son la sueca y Española, que además han sido asignadas como Mecanismos Nacionales de Prevención de Tortura, tema central en el presente escrito. En Suecia, el *Parliamentary Ombudsmen* es parte del sistema de parlamentario de control, la oficina fue establecida en 1809 como un nuevo instrumento del gobierno específicamente para cortes y autoridades administrativas en cumplimiento objetivo e imparcial de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos.⁸⁸ Desde 2011 el Parlamento *Ombudsman* fue designado como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de acuerdo al Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura.⁸⁹

En España, la figura *Ombudsman* se entiende o traduce en español como Defensor del Pueblo, figura introducida como un órgano de derecho en la Constitución de España en 1978, en el artículo 54, para defender las libertades fundamentales y los derechos reconocidos en la Constitución.⁹⁰ El Parlamento Español designó al *Ombudsman* como Mecanismo Nacional de Prevención en la Ley Orgánica del Defensor de Pueblo 1/2009, como precisa en su Primer Informe Anual de este Mecanismo.⁹¹

En México, en 1990, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por decreto presidencial.⁹² De manera pionera a nivel mundial se estableció el organismo. En 1992,⁹³ se les dio reconocimiento constitucional, en el artículo 102, apartado B a organismos de protección de los Derechos Humanos en el orden jurídico mexicano. Un año después se aprueban los “Principios de París” en Naciones Unidas.⁹⁴ En años posteriores diversas instituciones de América Latina también optaron por utilizar la

⁸⁸ The Parliamentary Ombudsmen, Sweden, *National Preventive Mechanism. Report from the OPCAT UNIT 2011-2014*, p. 7.

⁸⁹ The Parliamentary Ombudsmen, Sweden, *National Preventive Mechanism. Report from the OPCAT UNIT 2011-2014*, p. 7.

⁹⁰ Defensor del Pueblo, *Anual Report 2010, Spain´s National Preventive Mechanism*, Madrid, 2011, p. 16.

⁹¹ Defensor del Pueblo, *Anual Report 2010, Spain´s National Preventive Mechanism*, Madrid, 2011, p. 15.

⁹² CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, CNDH, UNAM, 1993. p. 149.

⁹³ Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de enero de 1992.

⁹⁴ Asamblea General, 48/134 *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, marzo de 1994. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement>



misma denominación de la institución mexicana, algunas lo han modificado, optando por Defensoría del Pueblo. México también eligió a la CNDH como Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura.

Los "Principios de París" con los que se expandió la figura de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos a nivel mundial, se aprobaron en la Resolución 48/134 de la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1993.⁹⁵ En 1993 las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos establecieron el Comité Internacional de Coordinación, el cual cambió su nombre en 2016 para llamarse Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés).⁹⁶ La GANHRI⁹⁷ ha dado seguimiento a los "Principios de París" calificando a las INDH con "A" a aquellas que los cumplen en su totalidad y con "B" a las que los cumplen parcialmente.⁹⁸

Existen otras organizaciones que han agrupado a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. En 1978 se creó el International Ombudsman Institute (IIO)⁹⁹, organización global para la cooperación entre instituciones independientes Ombudsman de más de 100 países del mundo, creada para apoyar formación, investigación y subvenciones regionales para proyectos, agrupa instituciones nacionales y también locales o de provincias.

En 1995, se creó en Cartagena de Indias, Colombia, la Federación Iberoamericana del *Ombudsman* (FIO),¹⁰⁰ integrada por 22 países iberoamericanos, con el propósito de ser un foro de cooperación e intercambio de experiencias de la institución *Ombudsman*. Asimismo, la Red de Instituciones Nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos en el Continente Americano (RINDHCA),¹⁰¹ con

⁹⁵ Asamblea General, 48/134 *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, marzo de 1994.

⁹⁶ <https://www.ohchr.org/es/countries/nhri/global-alliance-national-human-rights-institutions-ganhri> (mayo 2022).

⁹⁷ Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/39/21, 2018. Actividades de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en materia de acreditación de las instituciones nacionales conforme a los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París).

⁹⁸ <https://ganhri.org/membership/> (mayo 2022).

⁹⁹ <https://www.theioi.org/ioi-members> (mayo de 2022).

¹⁰⁰ <http://www.portalfio.org/?Ancho=1440> (mayo de 2022).

¹⁰¹ <https://www.rindhca.org/en/> (mayo de 2022).



el propósito de cooperar con el GANHRI y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ANUDH), con Estatuto de 2018.¹⁰²

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el artículo 18.4 indica que los Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP) tendrán debidamente en cuenta los Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, conocidos como “Principios de París”.

Del análisis de la información para el presente estudio, se ha revisado de los Estados Parte del Protocolo Facultativo de Tortura, en 2022, 93 Estados son Partes y 13 firmantes. Conforme el artículo 17 del Protocolo Facultativo se han asignado 67 instituciones como Mecanismo Nacional de Prevención, de las cuales 47 son Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. El Subcomité de prevención, conforme el artículo 17 del Protocolo Facultativo, ha señalado 14 Estados en incumplimiento de establecer su Mecanismos Nacional de Prevención.

¹⁰² <https://www.ohchr.org/es/countries/nhri> (mayo de 2022).



IV. ¿CÓMO SE HA CONSTITUIDO EL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE TORTURA EN MÉXICO?

1. ¿Quién y cómo lleva a cabo el Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura en México?

El Protocolo Facultativo entró en vigor en 2003, las primeras ratificaciones del tratado tuvieron lugar dentro de los primeros tres años, con 14 Estados, entre ellos, México, en 2005. En tanto, la notificación de los primeros Mecanismos Nacionales de Prevención comenzó en 2006, México junto con Dinamarca, Nueva Zelanda y Suecia lo notificó en 2007. El proceso de ratificación y la notificación de MNP ha continuado de manera permanente, con 93 Estados parte, con 67 Mecanismos Nacionales de Prevención notificados, la gran mayoría, 47, a cargo de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es la institución a la que se le ha encargado, desde 2007, al Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura del Estado mexicano, en cumplimiento del Protocolo Facultativo a la Convención en contra de la Tortura y otros tratos o penas inhumanos o degradantes, en virtud de los artículos, 3º, 17 y 18.4, siendo propuesta de la delegación mexicana la incorporación convencional de dicho mecanismo.¹⁰³

Como elementos previos a la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención en México, vale la pena tener en cuenta, en primer lugar, el contexto nacional sobre tortura entre la adopción y entrada en vigor del Protocolo Facultativo, como reportan las Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar, sancionar la tortura en México, de 2004. Destaca, como parte de las reflexiones, lo que un ex Procurador General de la República en ese momento concluyó:¹⁰⁴ que no es cuánta tortura había en México, sino cómo medirla e interpretar la tortura, para entonces, con certeza y rigor combatirla, destacando que el mejor camino se encuentra en la construcción de instrumentos técnicos de medición del fenómeno. En sus reflexiones destacó proponer filtros de racionalidad significa atar la discusión a una esfera técnica, donde las aproximaciones al debate, por parte de quien afirme tener

¹⁰³ THOMSON, Mark, "EL Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 376.

¹⁰⁴ LOZANO GRACIA, Antonio, "La tortura en México: Aproximación a los fundamentos del debate", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004.



la capacidad de medir las dimensiones y características del fenómeno de la tortura, estén soportadas en instrumentos técnicos que avalen tal aseveración.

Este autor destaca que el resultado es que las posturas críticas y oficiales mantenían una pobre y escasamente productiva interlocución. El fenómeno no es local, desde las democracias más avanzadas en donde la tortura continúa latente, hasta más débiles, en donde es un referente constante constituyendo una preocupación.¹⁰⁵

Entre los problemas se encuentra la cantidad y calidad de la información relacionada con la tortura y la desvinculación entre actores que se ocupan del tema. Entre la poca información destacó aproximaciones superficiales que advierten la persistencia, incremento, disminución o erradicación de la tortura, según sea el caso, “sin cargar el portafolio de evidencia”, advirtió Lozano. Destacó la importancia que además de la labor de la CNDH, no existía en ese momento un sistema adecuado para coordinar la metodología utilizada por las treinta y dos comisiones estatales de derechos humanos en conjunto con la Comisión Nacional para tener una fuente de datos confiable.¹⁰⁶

Por otro lado, y de forma atinada, un autor argentino, Elías Ganón, identificó en un artículo publicado en 2008, factores que llegan a incidir, en América Latina, para que la tortura y los malos tratos desafortunadamente sigan presentes. Estos son: 1) factores estructurales relativos a la detención; 2) factores culturales o condiciones sociales que afectan la tolerancia y/o impunidad; y 3) la situación de vulnerabilidad de las víctimas.¹⁰⁷

Como parte de la investigación documental realizada, se revisó el histórico de Informes Anuales de la CNDH, como resultado se observa que desde la creación de este organismo se estableció un Programa sobre el Sistema Penitenciario de 1991 a 1998, cuando se le incorporó a ese programa Centros de Internamiento de 1998 a 2006. Este programa tuvo dos objetivos principales: 1) vigilar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social en el país; y 2) supervisar las condiciones de vida

¹⁰⁵ LOZANO GRACIA, Antonio, “La tortura en México: Aproximación a los fundamentos del debate”, *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 302.

¹⁰⁶ *Ídem*.

¹⁰⁷ GANÓN, Gabriel Elías, “La lucha contra la tortura o la lucha contra la naturalización del horror: Comentarios sobre la tradición dialéctica oficial y nuestra aparente neutralidad como observadores”, *Revista IIDH*, no. 47, 2008, p. 96-97.



de las personas sujetas a retención administrativa en instalaciones de autoridades federales. Se puede considerar como un antecedente interno cercano al que establece el Protocolo Facultativo que crea el Mecanismo de prevención.

Fue a partir del Informe Anual de 2007 que da cuenta como el Estado mexicano invitó a la CNDH a que fungiera como Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura en México, manifestando ésta su plena disposición. En ese momento se modificó el artículo 61 del Reglamento interno y se le encomendó a la Tercera Visitaduría General coordinar las acciones en relación con el Mecanismo Nacional de Prevención.

En el informe de la CNDH de 2007 hace uno de los reportes más completos del Mecanismo Nacional de Prevención, por sentar en ese momento las bases de operación. Además de dar cuenta de la reunión entre el Tercer Visitador General con Mark Thomson, miembro de la organización suiza "Asociación para la Prevención de la Tortura", sobre los proyectos del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de México, este informe detalla también que en el desarrollo del trabajo realizado para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, se verificaron aspectos relacionados con los siguientes derechos fundamentales: trato digno, legalidad y seguridad jurídica, protección de la salud, mantenimiento del orden y el funcionamiento interno de la prisión.

El Informe detalla que una herramienta fundamental en la realización de las visitas fue la "Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria", instrumento diseñado por la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos,¹⁰⁸ el cual está conformado por procedimientos operativos y analíticos para evaluar con objetividad las condiciones de internamiento que imperan en una prisión. Para la aplicación de dicha Guía se realizaron entrevistas con los directores de los centros, el personal técnico, el de seguridad y custodia, así como con la población interna, la cual además respondió encuestas de forma anónima. Además, se llevaron a cabo recorridos generales por las instalaciones de los establecimientos, con el propósito de verificar el funcionamiento y las condiciones en que se encontraban todas las áreas; otro de los aspectos del trabajo de supervisión fue la revisión de expedientes jurídicos, actas de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios y libros de registro; asimismo, se realizó un análisis de la normatividad que regula dichos centros.

¹⁰⁸ <https://federacionombudsperson.org.mx/> (junio 2022).



En el Informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la página de la OACNUDH, de 2011, reporta los informes emitidos de 2007 a 2010 y se recopilaron criterios de gran relieve. Como un tema que se considera oportuno atender se encuentran los indicadores de irregularidades reportados por el Mecanismo Nacional de Prevención en México de 2007-2010 que se exponen en el cuadro.¹⁰⁹

Sobre el alojamiento de internos de diferentes categorías jurídicas, destacó la necesidad de que se garantice una separación total entre indiciados, procesados y sentenciados, que abarque todas las áreas comunes, de modo que en ningún momento puedan convivir.¹¹⁰ Destacó también, la insuficiencia de personal asignado a la seguridad y custodia, constituyendo una irregularidad.

El informe de 2007 también señala su preocupación por los grupos especiales, actualmente nombrados, grupos en situación de vulnerabilidad, toda vez que, por sus características, como, por ejemplo, edad, estado de salud, orientación sexual u origen étnico, presentan necesidades particulares o específicas, situación por la cual su condición agudiza los efectos negativos de la privación de la libertad y, en consecuencia, hace propicia la pre-sencia de un trato cruel, inhumano o degradante.

De la revisión de los Informes anuales de la CNDH, como los disponibles del Mecanismo Nacional de Prevención, se destacan el número de visitas a centros de detención, como son 1) Centros para adultos; 2) Carceles Municipales o distritales; 3) Separos de seguridad pública o juzgados; 4) Centros para adolescentes; 5) Agencias del M.P y fiscalías; 6) Centros de Arraigo (sic); 7) Albergues para atención de víctimas de delitos y asistencia social; 8) Áreas de detención de hospitales; 9) Instituciones Psiquiátricas; 10) Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS); y 11) Estaciones migratorias.¹¹¹

En el Informe del MNP de 2011, se identificaron cuatro derechos humanos que se han tomado como base para la detección de irregularidades: 1) Derecho a recibir un trato humano y digno, 2) Derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica; 3) Derecho a la protección de la salud; 4) Derecho a la integridad personal; y 5) Derechos humanos de los grupos vulnerables.

¹⁰⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, Informe de Actividades 2011, p. 8.

¹¹⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades*, 2007, México, pp. 574 y ss.

¹¹¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, Informe de Actividades 2011, p. 8



En seguimiento a los indicadores de irregularidades, la CNDH en su Informe Anual de 2012, refiere que en las visitas se supervisó el estado en que se encuentran las instalaciones; las características de la alimentación; los sistemas de registro; el perfil del personal responsable de los lugares de detención; la integridad de las personas sometidas a cualquier forma de detención, encarcelamiento, prisión o custodia, y la situación en que se encuentran las personas que pertenecen a los diferentes grupos vulnerables, además de realizar un análisis de la normativa que rige cada lugar.

Bajo estos derechos se han identificado indicadores de irregularidades en informes posteriores, como es en el de 2013,¹¹² en donde se identifican los siguientes:

1. **Derecho a recibir un trato humano y digno:** a) Inadecuadas condiciones de las instalaciones e insalubridad; b) Deficiencias en la alimentación y carencia de áreas exclusivas para alojar a las mujeres detenidas; c) Sobrepoblación y hacinamiento.
2. **Derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica:** a) Irregularidades en la imposición de sanciones administrativas; b) Omisiones en el registro de las personas privadas de la libertad e inexistencia de reglamentos y manuales de procedimientos; c) Falta de defensores públicos; omisiones en los registros de personas privadas de la libertad; d) Inadecuada separación y clasificación de personas privadas de la libertad; e) Anomalías que afectan la comunicación con personas del exterior e inexistencia de reglamentos y manuales de procedimientos.
3. **Derecho a la protección de la salud:** a) Deficiencias en la prestación del servicio médico; b) Inexistencia de instalaciones, insuficiente personal médico, irregularidades en la prestación del servicio y en el abasto de medicamentos, así como falta de privacidad de los detenidos durante la práctica del examen médico.
4. **Derecho a la integridad personal:** a) Insuficiente personal de seguridad y custodia; b) Falta de capacitación a servidores públicos adscritos a los lugares de arresto, en materia de prevención de la tortura; c) Omisión de supervisión de autoridades superiores a los



lugares de detención y obstrucción de la visibilidad hacia el interior de las celdas; d) El personal médico no ha recibido capacitación del Protocolo de Estambul.

5. Derechos humanos de los grupos vulnerables: a) Falta de accesibilidad para personas con discapacidad física; b) Falta de programas contra las adicciones y de tratamiento de desintoxicación, así como falta de accesibilidad para personas con discapacidad física.

En el Informe Anual de 2015 de la CNDH destaca que entre los años 2000 y 2014, se registraron 136 quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos relacionadas con actos de tortura y 9988 sobre tratos crueles, inhumanos o degradantes; independientemente de las quejas que por las mismas violaciones se hubiesen registrado en los organismos públicos de derechos humanos en las entidades federativas. Refirió también el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de 2014 en el que se trabajó una metodología orientada a: 1) recabar información mediante opiniones de los directores de los centros, del personal de seguridad, de custodia y de áreas técnicas; 2) aplicar encuestas a los internos; y 3) realizar recorridos a diversas instalaciones y módulos que conforman los centros del sistema penitenciario.

En el Informe Anual de la CNDH de 2017, año en el que se aprobó la legislación nacional en la materia, como se da cuenta en el siguiente apartado, señaló que el Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura implementó un programa de trabajo basado en la realización de visitas periódicas a lugares de detención o internamiento. Además, se ha desarrollado el programa “Espacio de oportunidad para el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y la prevención de la tortura”, sitio en el cual se propician procesos de sensibilización entre servidoras y servidores públicos y se refuerzan conocimientos en la materia, mediante acciones de enseñanza, vinculación, promoción y divulgación.

En 2018, en el Informe de la CNDH se señala que dentro de la información que el Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura ha recabado durante sus visitas y a través de la voz de las diferentes personas que tienen a su cargo la custodia o bien, la administración de los lugares de privación de la libertad, se percibe que gran parte de dichas quejas son producto de dos factores: 1) el desconocimiento que las personas privadas de la libertad tienen respecto de la aplicación y obligaciones establecidas en la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y 2) el desconocimiento que los responsables de las personas privadas de libertad tienen respecto de la



aplicación y obligaciones establecidas en la citada Ley General. Por ello, además de las visitas de supervisión, para el MNPT resulta muy importante llevar a cabo un proceso de sensibilización sobre la Ley General.

El MNP en México, conforme el Informe Anual de 2019 de la CNDH, se señala que dentro de los factores que favorecen la aparición de la tortura y los malos tratos en nuestro país se pueden mencionar los siguientes: 1) Que las autoridades minimizan las cifras de denuncia de la tortura y disminuyen la importancia de investigar los hechos denunciados bajo el argumento de que las personas procesadas por otros delitos "alegan que fueron torturadas como parte de su estrategia de defensa en el proceso penal", lo que equivale a negar la existencia de la tortura; 2) La desacreditación de la víctima derivada de su situación procesal; 3) La creencia de que la tortura y los malos tratos son bien merecidos si se aplican a una persona que ha sido detenida; 4) La impunidad ante la denuncia de un hecho de tortura o malos tratos cometida hacia personas que han sido detenidas.

En el 2020,¹¹³ en cuanto a la situación provocada de manera directa por la COVID-19, el Informe Anual de la CNDH reporta datos al respecto y El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) se pronunció con cinco recomendaciones para lugares de privación de la libertad ante la contingencia del COVID-19, como instancia encargada de la supervisión permanente y sistemática de los lugares de privación de la libertad en todo el territorio nacional.

De lo abordado en el presente apartado, área central de la investigación en este escrito, dirigida a la aplicación del Mecanismo Nacional de Prevención en México, que es la parte fundamental de aplicación del Protocolo Facultativo de Naciones Unidas que le da sustento, se puede destacar que, de la información obtenida de informes de actividades de la CNDH a lo largo de su historia, en el apartado dedicado a dicho mecanismo se da cuenta de su establecimiento, de sus primeros años de labor. Por su parte, los informes que se localizan en la página de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, dedicado a los Mecanismos Nacionales de Prevención que han reportado los Estados Parte del Protocolo Facultativo, se destacan principalmente la identificación de indicadores de irregularidades en los Centros de detención. Situación que, a partir del 2017, tuvo un cambio trascendente, con la aprobación de la legislación que contempla el MNP como se dará cuenta enseguida.

¹¹³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades*, 2020, México, p. 240 y ss.



Se coincide con la clasificación doctrinal expuesta al comienzo del apartado, elaborada por Elías Ganón¹¹⁴, respecto a factores estructurales relativos a la detención, que es en donde prácticamente se ubican los 25 indicadores de irregularidades expuesto. De la información analizada se destaca que un elemento de obtención de datos fueron entrevistas con personal que labora en los centros de detención, en donde no se detectó de manera enfática factores culturales; sin embargo, el Informe Anual de 2019 de la CNDH si identifica este tipo de factores. Finalmente, la situación de la vulnerabilidad de víctimas siempre ha estado presente como parte de la labor del MNP, como se expone desde el Informe de Actividades del 2007 de la CNDH y se desarrolla a lo largo de su labor.

2. ¿Qué contempla la legislación nacional y qué nuevos retos tiene?

México contó con la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura, publicada en 1991,¹¹⁵ misma que fue abrogada en 2017, para dar lugar a la actual legislación. Al momento en que se aprobó esta legislación el Estado mexicano ya era parte de la Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes de Naciones Unidas, así como también de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura.¹¹⁶ La ley se dirigió de manera exclusiva a la tortura, sin atender aún los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Así lo destacó Sadot Andrade en su escrito de 2004, cuando se discutía aún el impacto del Protocolo Facultativo en estudio, al indicar la necesidad de armonización normativa.¹¹⁷

¹¹⁴ GANÓN, Gabriel Elías, “La lucha contra la tortura o la lucha contra la naturalización del horror: Comentarios sobre la tradición dialéctica oficial y nuestra aparente neutralidad como observadores”, *Revista IIDH*, no. 47, 2008, p. 96-97.

¹¹⁵ *Diario Oficial* de la Federación del 27 de diciembre de 1991.

¹¹⁶ Adoptada por la Organización de Estados Americanos en Cartagena de Indias, Colombia en 1985 y ratificada por el Estado mexicano en 1987. *Diario Oficial* de la Federación del 11 de septiembre de 1987. O´DONNELL, Daniel, “La tortura y el trato cruel, inhumano y degradante: contenido y significado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 90.

¹¹⁷ ANDRADE MARTÍNEZ, Sadot Javier, “El delito de tortura a la luz de los instrumentos internacionales”, *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 319.



De igual forma, en aquel momento se consideró no sólo la Convención de Naciones Unidas, sino también la Convención Interamericana en materia de Tortura,¹¹⁸ destacando Gómez Camacho, la importancia de la armonización con ambos tratados. Por otra parte, también se debe destacar que el Estado mexicano ha recibido algunas decisiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.¹¹⁹ O´Donnell recuerda el Caso de las Hermanas González vs. México, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del 2000, señala que el Derecho Internacional en determinadas circunstancias considera que la violación constituye tortura. En el Caso la CIDH señaló que al tratarse de personas privadas ilegalmente de su libertad por elementos del ejército, acusadas de pertenecer a un grupo subversivo, la violencia sexual en contra de la víctimas fue considerada tortura, este tema ha sido indicado en tres ocasiones más que han llegado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos,¹²⁰ en sentencias del 2010, en los Casos de dos mujeres indígenas, Caso Fernández Ortega y Caso Rosendo Cantú, ambos vs. México, que de igual forma sufrieron violencia sexual y el tribunal interamericano enfatiza el tema de tortura. En esta última sentencia se indica la tipificación del delito de tortura en el Código Penal del estado de Guerrero.¹²¹ La última de estas sentencias es del Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco de 2018,¹²² en donde se refiere a la

¹¹⁸ GÓMEZ CAMACHO, Juan José, "Los tratados internacionales y el cuerpo normativo interno, una articulación compleja en materia de tortura", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 188.

¹¹⁹ O´DONNELL, Daniel, "La tortura y el trato cruel, inhumano y degradante: contenido y significado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos", *Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México*, Distrito Federal, 2004, p. 96.

¹²⁰ Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

¹²¹ Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216. Párr. 254 y 255.

¹²² Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371.



violencia y violaciones sexuales cometidas en perjuicio de las once mujeres y su calificación como tortura en este caso.¹²³

Como se ha señalado, en 2017, en el Estado mexicano se aprobó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Para ese momento, se tenía cerca de una década que México había ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el cual influyó la legislación de diversas maneras.

La ley dispone sobre el delito de tortura, en su numeral 24, que lo comete el servidor público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin, 1) cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona; 2) cometa una conducta que sea tendiente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento; y 3) realice procedimiento médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el reconocimiento que legalmente pudiera otorgarlo. La ley puntualiza que el delito de tortura se investigará y perseguirá de oficio, en su numeral 7. Así como su prohibición absoluta destacando que no se consideran como causas de justificación o excluyentes de responsabilidad del delito de tortura el que existan o se invoquen circunstancias especiales o situaciones excepcionales, tales como “tiempo de guerra, invasión o su peligro inminente, perturbación grave de la paz pública, grave peligro, conflicto armado, inestabilidad política interna, suspensión de derechos y sus garantías”.

En tanto, el delito de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, es el numeral 29, el que dispone que lo comete el servidor público que en el ejercicio de su encargo, como medio intimidatorio, como castigo o por motivos basados en discriminación, veje, maltrate, degrade, insulte o humille a una persona.

En su artículo 5° contempla entre las definiciones las siguientes. La de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que tienen la facultad de promover la protección y supervisar el respeto de derechos humanos.¹²⁴ En la materia se ubican el Comité contra la Tortura y el en especial el

¹²³ Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371. Párr. 177 a 209.

¹²⁴ Ley general para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, artículo 5°, fracción. XVI.



Subcomité de prevención. Contempla también el Mecanismo Nacional de Prevención,¹²⁵ los organismos de protección de derechos humanos¹²⁶ y el lugar de privación de libertad.

El título Quinto se dedica a la prevención de los delitos, contemplando la prevención general, el Programa Nacional y en el Capítulo Tercero el Mecanismo Nacional de Prevención. Lo define en el artículo 72, como la instancia de la supervisión permanente y sistemática de los lugares de privación de la libertad en todo el territorio nacional conforme al Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Para garantizar su autonomía y especialización, señala el numeral 73, este Mecanismo Nacional de Prevención estará adscrito a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como un área independiente de las visitadurías. Tendrá un Comité Técnico integrado por cuatro personas expertas, un director ejecutivo y personal competentes.

En torno a la legislación nacional en materia de tortura destaca que en 1990 existía una Ley en el tema, sustituida por la legislación actual, más acorde a los compromisos internacionales, al contemplar, entre otros elementos el Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura, el elemento más importante de cumplimiento del Protocolo que ocupa la presente investigación. No obstante, como quedó reportado en el Informe de Actividades de la CNDH de 2018, el desconocimiento de ésta entre los operadores en Centros de detención ha estado presente. De igual forma, es necesaria la constante revisión de la normativa en temas de tortura y su compatibilidad, como ejercicio de control de convencionalidad, con las obligaciones convencionales del Estado Mexicano, como se ha mencionado en el apartado.

¹²⁵ Ley general para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, artículo 5º, fracción. XIV.

¹²⁶ Ley general para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, artículo 5º, fracción. XV.

V. CONSIDERACIÓN FINAL

La investigación realizada se centró en el estudio de la aplicación del Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Para ello el estudio se dividió en tres apartados de fondo. En un principio, considerando que el objeto de estudio es un tratado conexo, se aborda en primer lugar la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de Naciones, para tener presente el tratado del que deriva, así como las definiciones de tortura y malos tratos, como lo suele abreviar el órgano de tratado del principal, el Comité contra la Tortura. El segundo apartado está dedicado propiamente a la materia que dispone el Protocolo Facultativo objeto de análisis.

El Protocolo Facultativo de Naciones Unidas contempla dos elementos importantes, la creación y funcionamiento del Subcomité de prevención de tortura y la obligación de los Estados parte de establecer un Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura. En ambos casos la función principal es la realización de visitas a centros de detención, lugar que se ha determinado puede presentarse el fenómeno de la tortura y malos tratos. El propio Protocolo Facultativo señala que deben cumplir con los “Principios de París” relativos a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, a partir de ello la mayoría de Estados Parte del tratado han elegido estas instituciones, que tienen diversas denominaciones como Mecanismo Nacional de Prevención.

El tercer apartado del estudio está dedicado propiamente a la aplicación del Protocolo Facultativo en la materia, que como se ha indicado se dirige de manera principal al establecimiento del Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura con el propósito de realizar visitas in situ a centros de detención con el propósito de prevenir la tortura.

Más allá del estudio estructural de los temas señalados, el estudio tuvo como meta-propósito la aplicación del Protocolo Facultativo de Naciones Unidas, por lo que se decidió analizar tanto el Subcomité de prevención de tortura a 15 años de su establecimiento, como del Mecanismo Nacional de Prevención en México, que tiene la misma antigüedad. En ambos casos, con el propósito de analizar su actividad se estudiaron los informes anuales de ambos, con la intención de contar con información completa y secuencial de su función.



Como fue abordado se observan factores estructurales de detención, factores culturales o condiciones sociales que afectan la tolerancia o impunidad y debe observarse la situación de vulnerabilidad de las víctimas. Del estudio realizado, en específico a los informes anuales del Subcomité de prevención de tortura y del Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura en México.

Por último, resulta de relieve la identificación de irregularidades en la detención detectando elementos de atención en la prevención de la tortura y malos tratos, como está plasmado en los Informes Anuales de la CNDH en lo relativo al Mecanismo Nacional de Prevención, quedando identificado desde el establecimiento de este.



VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALVARÉZ LEDESMA, Mario Ignacio, “La lucha contra la tortura. Los niveles de análisis”, Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México, Distrito Federal, 2004.
- ANDRADE MARTÍNEZ, Sadot Javier, “El delito de tortura a la luz de los instrumentos internacionales”, Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México, Distrito Federal, 2004.
- ANDREU-GUZMÁN, Federico, “La prohibición de la tortura en el derecho internacional”, Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México, Distrito Federal, 2004.
- ASOCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA (APT), Establecimiento y designación de Mecanismos Nacionales de Prevención, Ginebra, 2007.
- ASOCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA, Prevención de la tortura. Guía operacional para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Foro Asia-Pacífico, Ginebra, 2010.
- BARREDA SOLÓRZANO, Luis de la, “Tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes en los criterios y jurisprudencia interamericanos de derechos humanos”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, et. al., Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal, México, UNAM, 2014.
- CARPIZO, Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, CNDH, UNAM, 1993.
- CASTAÑEDA, Mireya, Introducción al Sistema de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, México, CNDH, 2015.
- Compilación de tratados y Observaciones Generales del Sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas. Estudios Preliminar. México, CNDH, 2015.
- COMITÉ CONTRA LA TORTURA, Informes anuales del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 2008 a 2021.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Informes de Actividades de 1990 a 2021, México.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Informes de Actividades del Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura de México 2008-2013.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.



- DÍAZ BARRADO, Castor Miguel, FERNANDEZ LIESA, Carlos, "In Memoria Fernando M. Mariño Menéndez", Revista Española de Derecho Internacional, Vol. 71, 2, 2019.
- GANÓN, Gabriel Elías, "La lucha contra la tortura o la lucha contra la naturalización del horror: Comentarios sobre la tradición dialéctica oficial y nuestra aparente neutralidad como observadores", Revista IIDH, no. 47, 2008.
- GÓMEZ CAMACHO, Juan José, "Los tratados internacionales y el cuerpo normativo interno, una articulación compleja en materia de tortura", Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México, Distrito Federal, 2004.
- GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos, "Consideraciones sobre la práctica de la tortura en México y las acciones para combatirla", Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México, Distrito Federal, 2004.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura. Manual para su implementación, San José, 2010.
- LUGO GARFÍAS, María Elena, "El Protocolo Facultativo contra la Tortura en México", Derechos Humanos en México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, Año 1, número 2, 2006.
- "La tortura y el trato cruel, inhumano y degradante: contenido y significado en el derecho internacional de los derechos humanos", Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, año 2, número 4, 2007.
- "La diferencia entre tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes", Derechos Humanos. México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, año 2, número 6, 2007.
- "Precedentes sobre Tortura en las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", Derechos Humanos. México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, Año 3, Número 7, 2008.
- "Historia de la tortura, de los albores de la humanidad a nuestros días, de Lewis Lyons", Derechos Humanos. México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, Año 3, Número 9, 2008.
- "La lucha contra la tortura o la lucha contra la naturalización del horror: comentarios sobre la tradición dialéctica oficial y nuestra aparente neutralidad como espectadores de Gabriel Elías Ganón", Derechos Humanos. México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, Nueva Época, Año 6, Número 17, 2011.
- "Tortura en México, realidad y precepto legal", Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México, Distrito Federal, 2004.



- LOZANO GRACIA, Antonio, “La tortura en México: Aproximación a los fundamentos del debate”, Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México, Distrito Federal, 2004.
- MARIÑO MENEÉNDEZ, Fernando, “La Convención contra la Tortura”, en GOMÉZ ISA, F. et. al. La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI, Bilbao, Universidad del Deusto, 2004.
- Derecho Internacional Público [Parte General]. Madrid: Trotta, 2005.
- «El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas. Balance de su actual situación». Revista Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas, 2014. <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/35/857>
- O´DONNELL, Daniel, “La tortura y el trato cruel, inhumano y degradante: contenido y significado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México, Distrito Federal, 2004.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Prevención de tortura. El papel de los Mecanismos Nacionales de Prevención. Guía práctica. Serie de capacitación profesional no. 21. Ginebra, 2018.
- PACHECO, Gilda, “Acciones para la implementación del Protocolo Facultativo en el Continente”, Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México, Distrito Federal, 2004.
- THOMSON, Mark, “EL Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura”, Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México, Distrito Federal, 2004.
- VILLÁN DURÁN, Carlos, “La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales”, Memorias del Seminario los instrumentos Nacionales e Internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura en México, Distrito Federal, 2004.
- VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth, (Comp.), Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, México, CNDH, 2018.

Ejercicios





1.- Sobre tortura y malos tratos

Marca Falso (F) o Verdadero (V) a las siguientes afirmaciones, según corresponda:

1	La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce la prohibición de tortura.	Verdadero	Falso
2	Ambos Pactos Internacionales, el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales proporcionan en el mismo numeral un concepto de tortura.	Verdadero	Falso
3	La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas fue aprobada en 2007.	Verdadero	Falso
4	La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas proporciona una definición de tortura.	Verdadero	Falso
5	Se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas.	Verdadero	Falso
6	La tortura solo puede ser cometida por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas.	Verdadero	Falso
7	La tortura, conforme la Convención de la ONU también la puede cometer una persona a instigación, o con consentimiento o aquiescencia de una autoridad.	Verdadero	Falso
8	Conforme a la Convención de la ONU un elemento de la tortura es infligir dolores y sufrimientos graves a una persona, físicos o psicológicos.	Verdadero	Falso



9	La tortura se identifica, conforme la Convención de la ONU, la intencionalidad de esos actos, como obtener información o confesión, como castigo, como intimidación o coacción.	Verdadero	Falso
10	El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de Naciones Unidas proporciona otra definición de tortura	Verdadero	Falso
11	Otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura es otra prohibición que contempla la Convención de la ONU.	Verdadero	Falso
12	Los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes son actos que pueden ser cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona.	Verdadero	Falso
13	El subcomité de prevención es el órgano vigilante o de supervisión de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	Verdadero	Falso
14	El Comité contra la Tortura es el órgano vigilante o de supervisión de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	Verdadero	Falso
15	El Comité contra la Tortura, como órgano de tratado, a través de las Observaciones Generales emite pronunciamientos sobre la aplicación e interpretación de la Convención contra la Tortura.	Verdadero	Falso

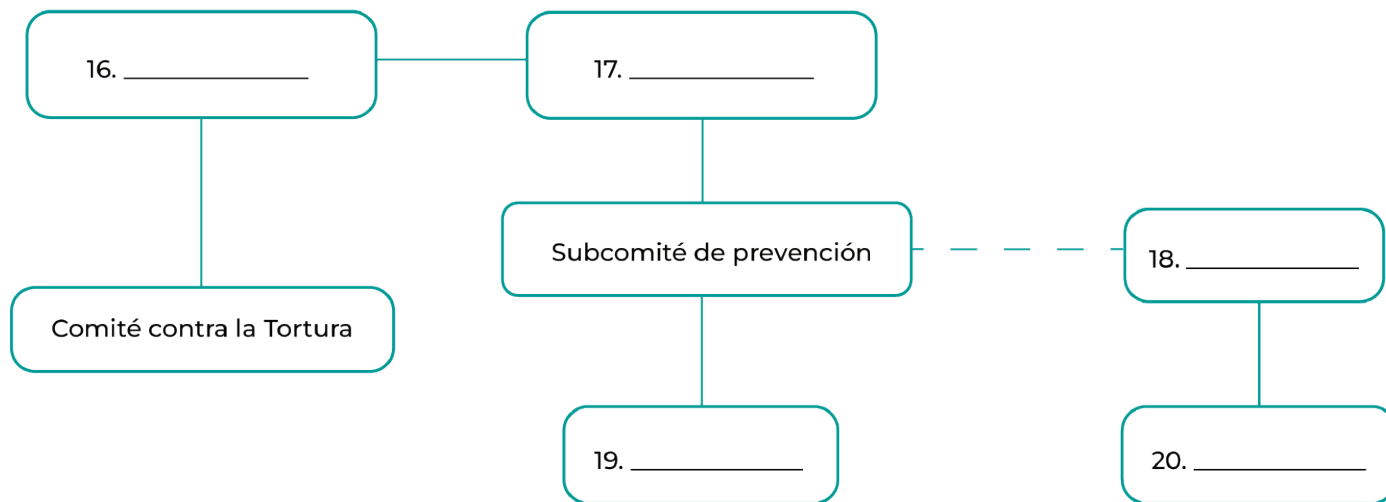


Pon en el cuadro la palabra que corresponde derivado de la lectura del escrito.

En los numerales 19 y 20 hay dos respuestas correctas:

- A. Convencion interamericana para prevenir y sancionar la Tortura.
- B. Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de Naciones Unidas.
- C. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
- D. Protocolo a la Convención Americana sobre derechos humanos relativo a la abolición de la pena de muerte.
- E. Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de Naciones Unidas.
- F. Mecanismo Nacional para prevenir la discriminación racial.
- G. Mecanismo Nacional para prevenir la tortura.
- H. Visitas a centros de detención.
- I. Visitas a centros de readaptación social.
- J. Presentación de informes a Naciones Unidas.
- K. Ayuda al Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura.

SOBRE TORTURA Y MALOS TRATOS





2.- Protocolo Facultativo Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Marca Falso (F) o Verdadero (V) a las siguientes afirmaciones, según corresponda:

1	El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes dispone la creación del Comité contra la Tortura.	Verdadero	Falso
2	Un Estado parte puede ser parte del Protocolo Facultativo y no ser parte de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes.	Verdadero	Falso
3	El Subcomité para la prevención de la tortura está establecido en el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes.	Verdadero	Falso
4	El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes establece la creación de Mecanismos Nacionales de prevención de la tortura.	Verdadero	Falso
5	El Subcomité para la prevención de la tortura tiene como función básica realizar visitas a los Estados Partes.	Verdadero	Falso



6	Fue el Estado mexicano el que planteó, cuando se discutía la pertinencia del Protocolo Facultativo que tuviera dos mecanismos, uno internacional, el Subcomité y uno nacional.	Verdadero	Falso
7	El Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes dispone que los Mecanismos Nacionales de Prevención deberán seguir los "Principios de París" de Naciones Unidas.	Verdadero	Falso
8	Los "Principios de París" de Naciones Unidas establecen los elementos base que deben seguir las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.	Verdadero	Falso
9	Uno de los compromisos que adquieren los Estados partes del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes es el establecimiento de un Mecanismo Nacional de prevención de la tortura.	Verdadero	Falso
10	Los Estados deben asignar un organismo que funja como el Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura.	Verdadero	Falso



En cada paréntesis coloca el inciso que Indique lo que establece cada tratado.

A. Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes.	16	Inadecuadas condiciones de las instalaciones e insalubridad.	11. ()
	17	Irregularidades en la imposición de sanciones administrativas.	12. ()
A. Derecho a la integridad personal.	18	Inexistencia de instalaciones, insuficiente personal médico, irregularidades en la prestación del servicio y en el abasto de medicamentos, así como falta de privacidad de los detenidos durante la práctica del examen médico.	13. ()
A. Derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica.	19	Inexistencia de medidas para combatir la violencia y las situaciones de emergencia en los lugares de detención y falta de supervisión a los lugares de arresto por parte de las autoridades superiores..	14. ()
A. Derecho a la protección de la salud.	20	Sobrepoblación y hacinamiento.	15. ()



3.- El Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura en México

1	México asignó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura.	Verdadero	Falso
2	México asignó a la Secretaría de Gobernación como Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura.		
3	En México en 2017 se publicó una nueva legislación en materia de tortura, que incluye malos tratos y el Mecanismo Nacional de Prevención.		
4	Elías Ganón planteó que incide en la tortura en América Latina factores culturales o condiciones sociales que afectan la tolerancia y/o impunidad.		
5	Elías Ganón planteó que incide en la tortura en América Latina situación de vulnerabilidad de las víctimas.		
6	La Sobrepoblación y hacinamiento puede afectar el derecho a recibir un trato humano y digno.		
7	Falta de defensores públicos; omisiones en los registros de personas privadas de la libertad puede afectar el derecho a la protección de la salud		
8	Falta de capacitación a servidores públicos adscritos a los lugares de arresto, en materia de prevención de la tortura puede afectar el derecho a la integridad personal.		



9	Las deficiencias en la alimentación y carencia de áreas exclusivas para alojar a las mujeres detenidas puede afectar el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica.		
10	Irregularidades en la imposición de sanciones administrativas puede afetar el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica.		
11	La falta de capacitación a servidores públicos adscritos a los lugares de arresto, en materia de prevención de la tortura puede afectar el derecho a la integridad personal.		
12	Las deficiencias en la alimentación y carencia de áreas exclusivas para alojar a las mujeres detenidas puede afectar el derecho a recibir un trato humano y digno.		
13	Las omisiones en el registro de las personas privadas de la libertad e inexistencia de reglamentos y manuales de procedimientos afeta el derecho a recibir un trato humano y digno.		
14	La omisión de supervisión de autoridades superiores a los lugares de detención y obstrucción de la visibilidad hacia el interior de las celdas puede afectar el derecho a la protección de la salud.		
15	Insuficiente personal de seguridad y custodia. puede afectar el derecho a la protección de la salud.		

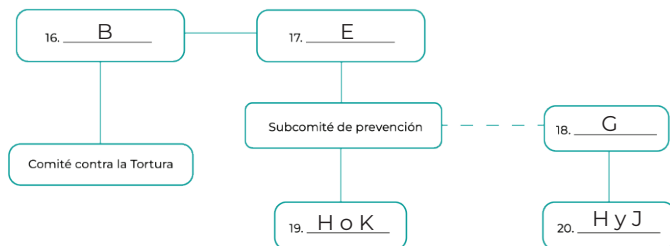
Respuestas





A LA ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE 1 SOBRE TORTURA Y MALOS TRATOS (PÁG. 59) RESPUESTAS

1. V, 2. F, 3. F, 4.V, 5. V, 6. F, 7. V, 8. V, 9. V, 10. F, 11. V, 12. V, 13. F, 14. V, 15. V.



A LA ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE 2 PROTOCOLO FACULTATIVO CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (PÁG. 61) RESPUESTAS

1. F, 2. F, 3. V, 4. V, 5.V, 6.V, 7. V, 8.V, 9. V, 10.V.
11. B, 12. A, 13. B, 14. B, 15. A, 16. B, 17. A, 18. B, 19. A, 20. B.

RESPUESTAS A LA ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE 3 EL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE TORTURA EN MÉXICO (PÁG. 63)

1.V, 2.F, 3. V, 4.V, 5.V.
16. A,17.C,18.D,19.B,20.A.

La aplicación del Protocolo de Estambul.
El cuidado de la edición estuvo a cargo
de la Dirección Editorial de esta Comisión Nacional.

El Protocolo Facultativo refleja la preocupación de los países de Naciones Unidas por la práctica de la tortura y malos tratos, mismos que han persistido en todo el mundo. La finalidad de este instrumento es reafirmar el derecho a no ser sometido a torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes en todas las circunstancias. La estrategia para lograrlo se basa en la prevención y en evitar que se consumen las violaciones a derechos humanos. El enfoque preventivo se ha articulado con visitas periódicas a lugares de detención por parte del Subcomité de prevención y por parte del Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura, en México, a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

